

ISSN 1999-5431 (PRINT)
ISSN 2409-5095 (ONLINE)

В О П Р О С Ы
ГОСУДАРСТВЕННОГО
И МУНИЦИПАЛЬНОГО
УПРАВЛЕНИЯ

Public Administration Issues

№ 2

2024



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ «ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»

В О П Р О С Ы

ГОСУДАРСТВЕННОГО
И МУНИЦИПАЛЬНОГО
УПРАВЛЕНИЯ

Public Administration Issues

№ 2

2024

Ежеквартальный научно-образовательный журнал. Издается с 2007 г.

Журнал входит в перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, рекомендованных ВАК, включен в международные базы данных: Scopus, RePEc, EBSCO, а также Russian Science Citation Index (RSCI) на платформе Web of Science.

Свидетельство о регистрации средства массовой информации ПИ № ФС77-66611 от 08 августа 2016 г.
Выдано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций.

МОСКВА

ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Главный редактор:

ЯКОБСОН Лев Ильич

Заместитель главного редактора:

БАРАБАШЕВ Алексей Георгиевич

Заместитель главного редактора:

ЗВЕРЕВА Ирина Александровна

Члены редакционного совета:

АБАНКИНА Т.В.

АНДРОЧИАНУ А. (Румыния)

АФНАСЬЕВ М.П.

АХРЕМЕНКО А.С.

ВОРОНОВ А.С.

ДЖИНГ ЮИДЖИА (КНР)

ДЭВИС К.М. (Великобритания)

ЖУЛИН А.Б.

ЗАЙЦЕВА Т.В.

КЛИМЕНКО А.В.

КОЧЕГУРА А.П.

КРАСНОВ М.А.

КУЗНЕЦОВ Д.Л.

КУПРЯШИН Г.Л.

МЕЛЬВИЛЬ А.Ю.

МИХАЙЛЕНКО Е.К.

НЕМЕЦ Ю. (Словацкая Республика)

ОЛИВЕИРА Д. (Бразилия)

ОВЧИННИКОВ И.И.

ПЛЮСНИН Ю.М.

РУБИНШТЕЙН А.Я.

СИВИЦКИЙ В.А.

СТЫРИН Е.М.

ШИШКИН С.В.

ЮЖАКОВ В.Н.

Учредитель: НАЦИОНАЛЬНЫЙ

ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

«ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»

Позиция редакции может

не совпадать с мнением авторов.

Перепечатка материалов возможна

только по согласованию с редакцией.

Отв. секретарь: Захарова И.А.

Литературный редактор, корректор:

Портнова Т.В.

Редактор текстов на английском языке:

Габриелова Е.В.

Верстка и дизайн: Медведев В.А.

Адрес редакции фактический:

109074, Россия,

Москва, Славянская пл., 4, стр. 2,

офис 307, НИУ ВШЭ

Почтовый: 101000, Россия,

Москва, ул. Мясницкая, 20,

НИУ ВШЭ

Тел.: +7 495 624-06-39

Факс: +7 495 624-06-39

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

E-mail: vgmu@hse.ru

Адрес издателя и распространителя,

фактический: 117418, Россия,

Москва, ул. Профсоюзная, 33, корп. 4,

Издательский дом НИУ ВШЭ

почтовый: 101000, Россия,

Москва, ул. Мясницкая, 20,

НИУ ВШЭ

Тел.: +7 495 772-95-90 доб. 15298

E-mail: id@hse.ru

Editorial Council

LEV I. JAKOBSON – Editor-in-Chief of the journal,
Vice President of the National Research University
Higher School of Economics (HSE), Russia

ALEXEY G. BARABASHEV – Deputy Editor-in-Chief
of the journal, Professor, Head of the Department
of Public and Local Service, Faculty of Social Sciences.
Research Supervisor of the Postgraduate School
of State and Municipal Management, HSE, Russia

IRINA A. ZVEREVA – Deputy Editor-in-Chief
of the journal, HSE, Russia

TATYANA V. ABANKINA – Professor, Director
of the Center of the Faculty of Urban and Regional
Development, HSE, Russia

ARMENIA ANDRONICEANU – Professor,
Editor-in-Chief, 'Administratie si Management Public
Journal', Bucharest University of Economic Studies,
Romania

MSTISLAV P. AFANASIEV – Professor, HSE, Russia

ANDREY S. AKHREMENKO – Associate Professor
of the Department of Politics and Governance, HSE, Russia

ALEXANDER S. VORONOV – Professor, Moscow State
University n. a. M. V. Lomonosov, Russia

YIJIA JING – Editor-in-chief of the International Journal
'Global Public Policy and Governance', Professor,
Fudan University, Shanghai, China

CHRISTOPHER DAVIS M. – Leading Research Fellow,
Center for Health Policy, HSE, Russia/Great Britain

ANDREY B. ZHULIN – Vice-Rector, Director
of the Institute of State and Municipal Administration,
HSE, Russia

TATIANA V. ZAYTSEVA – Professor,
Head of International Affairs Department,
School of Public Administration, Lomonosov Moscow
State University

ANDREY V. KLIMENKO – Professor, Head of the
Department of Policy and Management of the Faculty
of Social Sciences, Academic Supervisor of the Institute
of Public and Municipal Administration, HSE, Russia

ALEXANDER P. KOTCHEGURA – Professor, Russian
Presidential Academy of National Economy and Public
Administration, Vice-President of the Asian Association
of Public Administration, Russia

MIHAIL A. KRASNOV – Professor, Faculty of Law,
HSE, Russia

DMITRII L. KUZNETSOV – Professor, Director of the
Higher School of Law and Administration, HSE, Russia

GENNADY L. KUPRYASHIN – Professor, Deputy Dean
of the Faculty of Public Administration, Lomonosov
Moscow State University, Russia

ANDREI Y. MELVILLE – Professor, Dean of the Faculty
of Social Sciences, Head of the Department of Political
Science, Faculty of Social Sciences, HSE, Russia

EVGENY K. MIKHAYLENKO – Professor,
Dean of the Faculty of Urban and Regional
Development, Director of the Centre for Social Research
and Technological Innovation, Faculty of Urban
and Regional Development, HSE, Russia

JURAJ NEMEC – Professor, Matej Bel University,
Vice-president of IRSPM and IASIA HYPERLINK,
Editor-in-Chief of the NISPAcee Journal, Slovakia

JOSE A. PUPPIM DE OLIVEIRA – Getulio Vargas
Foundation (FGV/EAESP and FGV/EBAPE),
Sao Paulo, Brazil

IVAN I. OVCHINNIKOV – Professor, Faculty of Law,
HSE, Russia

JURI M. PLUSNIN – Professor, Faculty of Social
Sciences, HSE, Russia

ALEXANDER YA. RUBINSTEIN – Professor,
Head of the Scientific Direction "Theoretical Economics"
of the Institute of Economics of the Russian Academy
of Sciences, Russia

VLADIMIR A. SIVITSKY – Judge of the Constitutional
Court of the Russian Federation, Professor, HSE,
Campus in St. Petersburg, Leading Research Fellow,
HSE-Skolkovo International Institute for Law
and Development, Russia

EVGENY M. STYRIN – Associate Professor,
Head of Laboratory, Institute of State and Municipal
Administration, HSE, Russia

SERGEY V. SHISHKIN – Professor, Director
of the Centre for Health Policy; Faculty of Social Sciences,
School of Politics and Governance, Department of Health
Care Administration and Economics, HSE, Russia

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

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

The journal is included into the list of peer reviewed scientific editions established by the Supreme Certification Commission of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation. It is also included into the databases: **Scopus**; **Russian Index of Scientific Citing (RISC)** created on the **Web of Science** platform; **EBSCO**; **Ulrichsweb**; **RePEC**; **E-library**; **Socionet** etc.

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

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

The following key issues are addressed:

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

The thematic focus of the journal makes it a unique Russian language edition in this field.

“Public Administration Issues” is published quarterly and distributed in the Russian Federation and abroad.

Editorial Staff

Executive Secretary – Irina A. Zakharova

The Editor of the Russian texts and Proof Reader – Tatiana V. Portnova

The editor of the texts in English – Elena V. Gabrielova

Pre-Press – Vladimir A. Medvedev

Our address:

National Research University Higher School of Economics.

20 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russian Federation

Tel./fax: +7 495 624-06-39; *E-mail:* vgmu@hse.ru; *Web:* <http://vgmu.hse.ru>

ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Борщевский Г.А.

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ РЕЗЕРВ ГОССЛУЖБЫ

КАК ЗАВЕРШАЮЩИЙ ЭЛЕМЕНТ КАДРОВОЙ ВЕРТИКАЛИ 7

Афанасьев М.П., Шаш Н.Н.

СТРАТЕГИЯ «ЗЕЛеноЙ» РЕИНДУСТРИАЛИЗАЦИИ:

УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ И ФИНАНСОВЫЕ АСПЕКТЫ 41

Талапина Э.В., Козяр (Двинских) Д.Ю.

КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ КАЧЕСТВА И ПЕРСПЕКТИВЫ

ВНЕДРЕНИЯ ПРОАКТИВНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ..... 64

Южаков В.Н., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В., Старостина А.Н.

ВЛИЯНИЕ ЦИФРОВИЗАЦИИ НА КАЧЕСТВО

ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ –

ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ОЦЕНОК ГРАЖДАН (НА ОСНОВЕ

СОЦИОЛОГИЧЕСКИХ ОПРОСОВ РАНХиГС 2022–2024 гг.)..... 85

Абрамов В.И., Андреев В.Д.

ПЕРВЫЙ ГОД РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММ ЦИФРОВОЙ

ТРАНСФОРМАЦИИ В РЕГИОНАХ РОССИИ:

ПРОБЛЕМЫ И РЕЗУЛЬТАТЫ 110

Кашин Д.В., Вилкова М.Н., Заворохина А.П.,

Петрова П.А., Подгоренко Ю.П., Тиллашайхов Д.Р.

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАКУПКИ ИННОВАЦИЙ В РОССИИ..... 129

Савина А.Д., Антоненко Н.С.

АНАЛИЗ РЕЗУЛЬТАТОВ ВНЕДРЕНИЯ

РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОГО ПОДХОДА

В КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ ТРУДА ... 157

ОБЗОР ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА

Хоркина Н.А., Четаева К.Г., Шпеко А.Д.

РОЛЬ ГОСУДАРСТВА В ПРОДВИЖЕНИИ ПРОГРАММ

ЗДОРОВОГО ПИТАНИЯ: МИРОВОЙ ОПЫТ 183

THE THEORY AND PRACTICES OF PUBLIC ADMINISTRATION

Borshchevskiy G.A. FEDERAL PERSONNEL RESERVE OF CIVIL SERVICE AS THE CLOSING ELEMENT OF THE CADRE VERTICAL	7
Afanasyev M.P., Shash N.N. THE STRATEGY OF "GREEN" REINDUSTRIALIZATION: MANAGERIAL AND FINANCIAL ASPECTS	41
Talapina E.V., Kozyar (Dvinskikh) D.Yu. CRITERIA FOR ASSESSING THE QUALITY AND PROSPECTS FOR IMPLEMENTING PROACTIVE PUBLIC SERVICES	64
Yuzhakov V.N., Pokida A.N., Zybunovskaya N.V., Starostina A.N. CITIZENS' ASSESSMENT OF THE IMPACT OF DIGITALISATION ON THE QUALITY OF PUBLIC ADMINISTRATION (<i>BASED ON SOCIOLOGICAL SURVEYS OF RANEPА 2022–2024</i>)	85
Abramov V.I., Andreev V.D. FIRST YEAR OF IMPLEMENTATION OF DIGITAL TRANSFORMATION PROGRAMS IN THE REGIONS OF RUSSIA: PROBLEMS AND RESULTS	110
Kashin D.V., Vilkova M.N., Zavorokhina A.P., Petrova P.A., Podgorenko Yu.P., Tillashaikhov D.R. PUBLIC PROCUREMENT OF INNOVATIONS IN RUSSIA	129
Savina A.D., Antonenko N.S. IMPLEMENTING A RISK-BASED APPROACH IN LABOUR CONTROL AND SUPERVISION ACTIVITIES	157

REVIEW OF FOREIGN PRACTICE

Khorkina N.A., Chetaeva K.G., Shpeko A.D. PUBLIC POLICY OF HEALTHY EATING: EVIDENCE FROM THE WORLD EXPERIENCE	183
---	-----

Научная статья

УДК: 35.082

DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-2-7-40

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ РЕЗЕРВ ГОССЛУЖБЫ КАК ЗАВЕРШАЮЩИЙ ЭЛЕМЕНТ КАДРОВОЙ ВЕРТИКАЛИ

Борщевский Георгий Александрович¹

¹ Доктор политических наук, профессор; Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации; 119571, г. Москва, пр. Вернадского, д. 82; borshchevskiy-ga@ranepa.ru; ORCID: 0000-0001-9099-9847

Аннотация. В 2024 г. создан федеральный кадровый резерв на государственной гражданской службе, предусмотренный законодательством, принятым ровно два десятилетия назад. Таким образом, завершилось формирование своеобразной вертикали резервов, параллельно которой существуют во многом сходные по целям резервы управленческих кадров и появляются новые механизмы. В статье анализируются тенденции в кадровой политике на государственной гражданской службе Российской Федерации с учетом появления федерального резерва. Библиометрический анализ выявил стабильный исследовательский интерес к проблематике госслужбы и резерва вне прямой связи с этапами реформы. С применением хронологического и сравнительно-правового методов обобщены этапы формирования резервов на государственной службе. При создании федерального резерва отмечены проблемы с реализацией таких функций, как сохранение кадров и отбор на основе заслуг (меритократия). Применен институциональный подход для описания кадровой вертикали в управлении государственной службой и места федерального резерва в этой вертикали. Доказано, что регулирование федерального резерва в известной мере институционализирует неопатримониальные практики и легитимизирует субъектность в кадровой вертикали отдельных должностных лиц. Методом SWOT определены сильные, слабые стороны, возможности и угрозы дальнейшего развития кадровой вертикали. Обоснован вывод, что появление федерального резерва завершает этап построения институциональной модели управления государственной службой. Запрос на изменения удовлетворяется не реформой института гражданской службы, а попыткой выстраивания параллельного института «публичной» службы, обеспечивающего вовлечение в кадровую вертикаль всех «ответственных работников» государственного сектора. Такие изменения продолжают создание единой системы публичной власти в России, предусмотренной в 2020 г. поправками в Конституцию Российской Федерации.

Ключевые слова: государственная служба, гражданская служба, бюрократия, кадровый резерв, кадровая политика, вертикаль власти, единая система публичной власти, институционализм, неопатримониализм, SWOT-анализ.

Для цитирования: Борщевский Г.А. Федеральный резерв госслужбы как завершающий элемент кадровой вертикали // Вопросы государственного и муниципального управления. 2024. № 2. С. 7–40. DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-2-7-40.

Original article

FEDERAL PERSONNEL RESERVE OF CIVIL SERVICE AS THE CLOSING ELEMENT OF THE CADRE VERTICAL

George A. Borshchevskiy¹

¹ Doctor of Political Sciences, Professor; Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; 82 Vernadsky Av., 119571 Moscow, Russia; borshchevskiy-ga@ranepa.ru; ORCID: 0000-0001-9099-9847

Abstract. In 2024, a federal personnel reserve in the civil service was established as provided for in legislation adopted exactly two decades ago. Thus, the formation of a vertical of reserves has been completed, parallel to which there are managerial reserves that are largely similar in purpose and new quasi-reserves are appearing (for example, the “Leaders of Russia” competition). In the article we analyze trends in the personnel policy of the Russian Federation, taking into account the emergence of the federal reserve. Bibliometric analysis revealed a stable research interest in the problems of the civil service and reserves without direct connection with the reforms. Using chronological and comparative legal methods, we summarized stages of formation of the civil service reserves. When creating the federal reserve, problems were noted with the implementation of such functions as personnel retention and selection based on merit (meritocracy). We used an institutional approach to describe the cadre vertical in civil service and the place of the federal reserve in this vertical. We have proved that the federal reserve institutionalizes neopatrimonial practices and legitimizes subjectivity of certain officials of the Presidential Administration in the cadre vertical. Also, we used the SWOT analysis to identify strengths, weaknesses, opportunities and threats for the future of the cadre vertical. The conclusion is substantiated that the emergence of the federal reserve completes building an institutional model of national civil service. The cadre vertical has been developed and there are no visible prerequisites for its significant transformation. The request for changes is satisfied not by institutional reform of the civil service, but by an attempt to build a parallel institution of “public” service, ensuring the involvement of the public sector managers in the cadre vertical. Such changes continue the creation of a unified system of public authority, provided for in 2020 by amendments to the Constitution of the Russian Federation.

Keywords: public service, civil service, bureaucracy, personnel reserve, personnel policy, vertical of power, unified system of public authority, institutionalism, neopatrimonialism, SWOT analysis.

For citation: Borshchevskiy, G.A. (2024) 'Federal personnel reserve of civil service as the closing element of the cadre vertical', *Public Administration Issues*, 2, pp. 7–40. (In Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-2-7-40.

JEL Classification: E02; J08; M12.

Введение

В 2024 г. исполняется 20 лет Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹, что стимулирует подведение промежуточных итогов развития данного института. С текущего года в России действует федеральный кадровый резерв на государственной гражданской службе² (далее – «федеральный резерв», «государственная служба», «госслужба»). Создание федерального резерва логически следует из предыдущего опыта по выстраиванию кадровой вертикали, понимаемой как организационно-правовой механизм проведения кадровой политики в масштабах всех уровней системы публичной власти в Российской Федерации.

Тематика кадровых резервов не теряет актуальности. Наряду с формализованными резервами государственных органов действуют резервы управленческих кадров на федеральном и региональном уровне и появляются новые механизмы развития карьеры, как, например, конкурс «Лидеры России», образовательные проекты «школа губернаторов», «школа мэров» и др. (Шебураков, Татарина, 2021). В 2023 г. Президент России поддержал идею «единого кадрового резерва в системе образования»³, а в 2024 г. инициировал специальную кадровую программу «Время героев» для подготовки ветеранов и участников военной спецоперации к назначению на руководящие должности⁴. Востребованность подобных практик свидетельствует о запросе на институционализацию каналов мобильности (Лавров, Крыштановская, 2023).

Целью этой статьи является оценка тенденций в кадровой политике Российской Федерации с учетом создания федерального резерва, который видится бóльшим, нежели еще один вид резерва. Исследовательский вопрос

¹ Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ (ред. от 14.02.2024 10-ФЗ) «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

² См.: Федеральный закон от 19.12.2023 N 605-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О государственной гражданской службе Российской Федерации" и статью 8 Федерального закона "О противодействии коррупции"» и Указ Президента Российской Федерации от 22.01.2024 N 61 «О федеральном кадровом резерве на государственной гражданской службе Российской Федерации».

³ Заседание наблюдательного совета АНО «Россия – страна возможностей». URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/71697> (дата обращения: 13.02.2024).

⁴ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 29.02.2024 . URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/73585> (дата обращения: 29.02.2024).

состоит в предположении, что появление федерального резерва завершает этап построения кадровой вертикали и даже, вероятно, всей институциональной модели управления государственной службой, которая все прошлые годы проходила этапы реформирования (развития).

Исследование приоритетно сфокусировано на кадровом резерве для управленческих позиций федеральной госслужбы (высшая группа должностей), поэтому многие из параметров формирования, подготовки и использования федерального резерва весьма лимитировано присущи другим группам должностей госслужбы, а также в значительной мере преобразуются в практике работы с кадровым резервом в бюджетной сфере и госкорпорациях.

Структура статьи и методология исследования выстроены следующим образом. В первой части определяется место кадрового резерва в научных исследованиях по государственной службе и обозначаются общие тенденции развития бюрократии с опорой на ведущие теории публичного управления. Применен метод библиометрического анализа публикаций из базы e-library. Идентификация научных статей осуществлена в журналах, входящих в: 1) Российский индекс научного цитирования (РИНЦ), 2) в ядро РИНЦ⁵, 3) в международные системы цитирования (Scopus, Web of Science Core Collection – далее WoS).

Поиск проводился по тезаурусным словам «государственная служба» и «кадровый резерв». Также изучено распределение публикаций по научным сферам, что позволяет оценить динамику востребованности данной тематики и тематические приоритеты исследований. Углубленное рассмотрение публикаций, характеризующих опыт функционирования кадровых резервов и выстраивание кадровой вертикали, направлено на обоснование исследовательского вопроса.

Далее с применением хронологического и сравнительно-правового методов рассматриваются этапы формирования кадровых резервов на государственной службе, выявляются ключевые функции кадрового резерва и исторические точки их возникновения. Это позволяет в следующей части статьи выделить новации и преемственность при создании федерального резерва, соотнести его функционал с практикой предыдущих этапов развития бюрократии.

В четвертой части определены элементы кадровой вертикали на государственной службе, их взаимосвязи и место федерального резерва в этой вертикали. Источником данных служат нормативные правовые акты, а для систематизации норм применен институциональный подход. На этой методологической основе автор смоделировал вертикаль кадровых резервов и предлагает ряд мер по их дальнейшей институционализации, а также были выявлены пробелы в функционале элементов кадровой вертикали по управлению федеральным резервом.

В последнем разделе оценены перспективы кадровой вертикали на государственной службе. Ее сильные и слабые стороны, возможности и угро-

⁵ Ядро РИНЦ – это публикации, включенные в Web of Science Core Collection, Scopus или Russian Science Citation Index. Используется для оценки наиболее качественной части массива публикаций российских ученых.

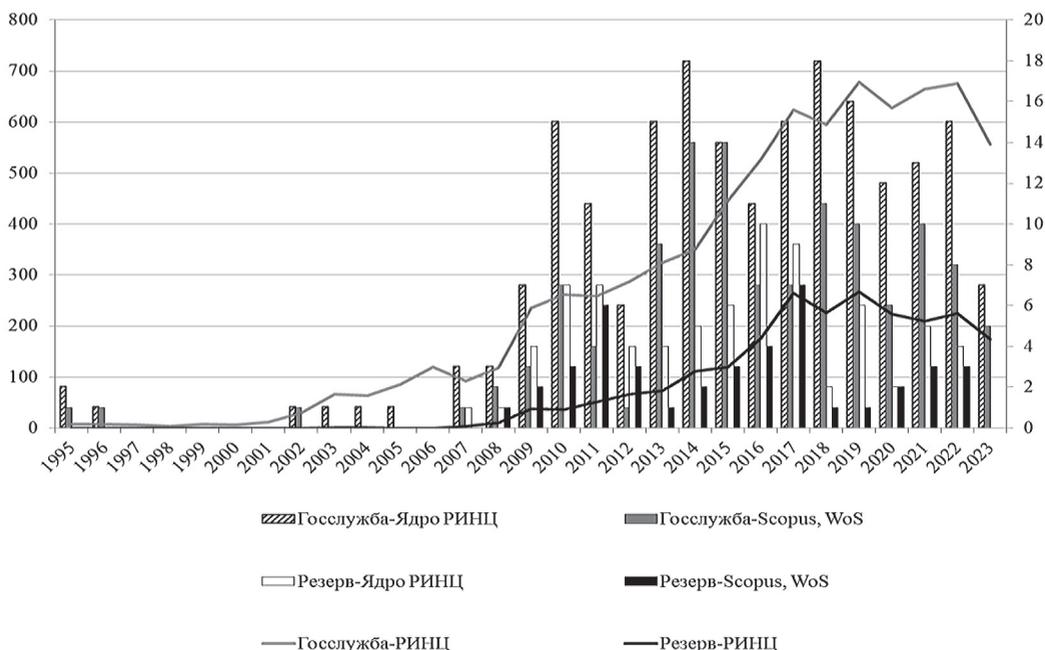
зы после создания федерального резерва обобщены в виде матрицы SWOT⁶. При формировании этой матрицы автор стремился выделить наиболее существенное, а не охватить все возможные ситуации. Количественное ранжирование значимости не проводилось, так как оно должно отражать взвешенную позицию экспертов, что, возможно, произойдет по итогам последующей дискуссии. Обсуждение полученных результатов позволяет интерпретировать текущий этап развития государственной службы через призму ключевых теорий публичного управления.

Теоретические основания кадрового резерва и развития государственной службы

Тематика госслужбы и кадрового резерва соотносится как общее и частное, а исследовательский интерес к обеим темам у российских ученых, как показал библиометрический анализ, довольно стабилен (рис. 1). Колебания количества публикаций по годам могут объясняться экзогенным фактором – изменениями категорирования научных изданий.

Рисунок 1

Динамика научных публикаций российских авторов о государственной службе и кадровом резерве



Источник: составлено автором по данным РИНЦ.

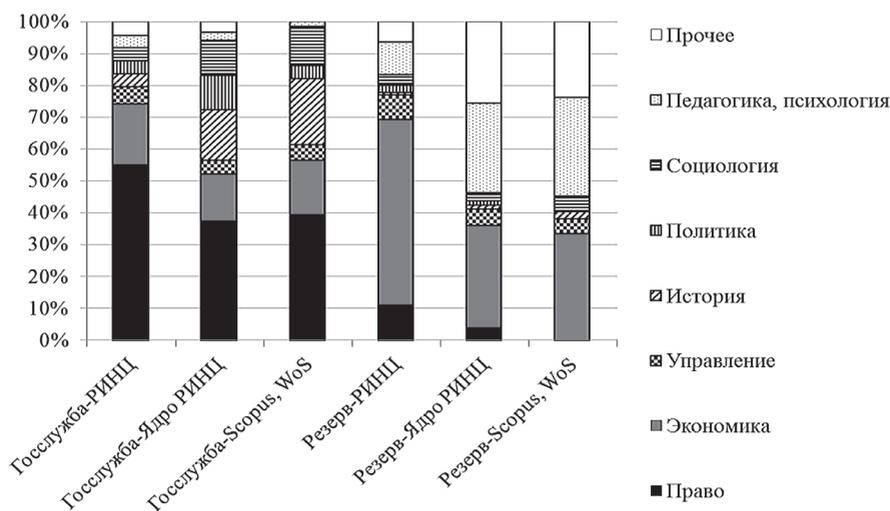
⁶ SWOT-анализ – аналитический метод, заключающийся в выявлении факторов по категориям: сильные стороны (англ. *Strengths*), слабые стороны (*Weaknesses*), возможности (*Opportunities*) и угрозы (*Threats*). Сильные и слабые стороны являются факторами внутренней среды объекта анализа, а возможности и угрозы – факторами внешней среды.

Отмечен ряд тенденций. Во-первых, в отечественных публикациях научное исследование государственной службы началось раньше, чем резерва, и происходило более интенсивно. Во-вторых, количество статей в РИНЦ (левая шкала на рис. 1) существенно превышает число публикаций в изданиях, входящих в ядро РИНЦ и международные базы цитирования (правая шкала). В-третьих, до 2017 г. число публикаций во всех группах увеличивалось, а между переменными есть статистическая связь (количество публикаций в РИНЦ по госслужбе и резерву коррелирует с коэффициентом 0,97).

Распределение публикаций по научным областям указывает на то, что госслужба российскими учеными исследуется преимущественно с позиций юриспруденции, а резерв – с позиций экономики. Доля «управленческих» публикаций невелика, а политологов обе тематики (особенно кадровый резерв) практически не интересовали. Немалая часть работ о госслужбе издана в качественных журналах по социологии и истории, а вопросы резерва исследованы с позиций педагогики, психологии и в иных неспецифичных научных сферах (рис. 2).

Рисунок 2

Распределение публикаций российских авторов о госслужбе и кадровом резерве по тематике



Источник: составлено автором по данным РИНЦ.

Это отражается на уровне научного осмысления темы. Преобладание правовых и экономических исследований указывает на внимание к формальным нормам данного института (что характерно для подхода «раннего» институционализма). Дефицит работ, выполненных в рамках науки управления и политологии, интерпретируется как восприятие бюрократии в качестве объекта внешних воздействий, а не самостоятельного актора, связи

которого с политической властью неоднозначны или, возможно, выглядят слишком простыми⁷.

Для юристов кадровый резерв остается способом «доступа граждан к госслужбе» (Ковтков, Кузнецов, 2019). Социологи же фиксируют смещение восприятия его респондентами от «скамейки запасных» в сторону инструмента личностного роста. Подобное отношение к кадровому резерву предполагает пересмотр существующих теоретических подходов (нормативного, компетентностного и дефицитарного) и выработку некой новой «интегративной модели» (Масленникова, Шебураков, Татарина, 2022).

Параллельно существуют кадровые резервы на госслужбе и резервы управленческих кадров, имеющие разное регулирование, органы управления и принципы работы с кадрами, но при этом решающие сходные задачи по рекрутированию руководителей госсектора (Налимов, 2019). И. Б. Шебураков и Л. Н. Татарина констатируют, что в существующем виде резервы на государственной службе являются легальным способом обхода конкурсных процедур и в этом смысле их роль скорее отрицательная. Они подвергают критике «громоздкую и запутанную систему кадровых резервов», наряду с которой существуют подчас более эффективные из-за повышенного внимания со стороны первых лиц кадровые конкурсы и селективные молодежные проекты. Однако, как отмечают данные авторы, победители конкурсов нечасто задерживаются на госслужбе из-за отсутствия стратегии адаптации, и поэтому имеет смысл перейти к единой системе резервов, призванной «удовлетворить кадровые потребности государственных органов и других организаций» (Шебураков, Татарина, 2021).

Эвристическим потенциалом в рассматриваемой сфере обладают теории меритократии и неопатримониализма. Меритократическая кадровая политика, основанная на личных заслугах и достоинствах, признается эффективной, хотя она может входить в конфликт с принципами демократии (Ziliotti, 2020). Неопатримониальные практики, при которых формальные правовые институты соседствуют с принципал-агентскими отношениями, воспринимаются в основном негативно, хотя признается их широкое распространение (Fortescue, 2020). В этом смысле интересен опыт крупнейших развивающихся стран мира, решающих сходные с Россией задачи модернизации государственной службы. Так, в Бразилии и Турции волны реформ и контрреформ на протяжении последних 30 лет чередовались, а в государственном управлении по-прежнему доминируют бюрократические и патримониальные формы (Akkoynlu, 2021). В Китае наблюдается возврат к политической подотчетности бюрократии; при этом все руководящие должности замещаются из резерва «ведущих кадров» (Chan, Gao, 2018). В свою очередь, в Индии программа переподготовки управленческих кадров «Миссия Кармайоги» с 2020 г. предлагает на онлайн-платформе «контент для изучения передового мирового опыта, основанного на «индийском духе» (Amitava, 2023, p. 67).

⁷ Альтернативная интерпретация может состоять в том, что в международных системы цитирования и ядро РИНЦ входит сравнительно больше журналов по истории и социологии, чем по политическим и управленческим наукам.

Черты неопатримониализма и меритократии могут проявляться при формировании кадрового резерва. Так, многие участники резервов управленческих кадров ориентированы на попадание в «кадровый лифт» путем вхождения в команду первого лица, что указывает на преобладание в России принципал-агентских установок (Татарина, Масленникова, 2021). Рассмотрев кадровые траектории победителей конкурса «Лидеры России», И. А. Лавров и О. В. Крыштановская отмечают, что, на первый взгляд, он «является значимым социальным лифтом», но повышения чаще получают действующие высокопоставленные чиновники, «за которыми, вполне вероятно, скрываются движущие силы иного рода», что указывает на номинальную открытость конкурса и его PR-функцию (Лавров, Крыштановская, 2023, с. 292).

Обзор специальных исследований приводит к выводу о существовании факторов институционального характера, обуславливающих создание и функционирование кадровых резервов, что побуждает шире взглянуть и на феномен бюрократии как института, и на теории, используемые для объяснения его развития и преодоления дисфункций.

Господствующими теориями государственного управления и бюрократии принято считать: а) веберианство с акцентом на легитимности, б) менеджизм (NPM) с упором на эффективность и в) сетевое управление, ориентированное на справедливость. Неоднократно отмечены синтез, параллельное существование всех этих концепций и во многом исчерпание их потенциала (Барабашев, 2016; Смотрицкая, Черных, Сазонова, 2022; Борщевский, 2022). Новая парадигма робастного управления (*robust governance*) фокусируется на устойчивости и противодействии угрозам (Ansell et al., 2023). Ее особенности: адаптивность, гибкость, прагматичный подбор подходящих инструментов для конкретной ситуации (Купряшин, 2023).

Различные модели государственной службы предполагают возможности институциональной трансформации.

Рисунок 3

Модели государственной службы и их соотношение



Источник: составлено автором.

Эти модели соотносятся между собой как общее и частное (рис. 3). В рамках бюрократической модели к госслужбе относятся определенные должности в органах государственной власти (подобная модель реализована в действующем российском законодательстве). Другая модель, объединяющая административные и политические (государственные) должности в органах власти всех уровней, действует в Китае и Казахстане. Наконец, публичная модель, включающая в число госслужащих работников бюджетного (публичного) сектора экономики, это, например, корпусная система Франции. В зависимости от национальной модели госслужбы различается состав должностей, назначение на которые осуществляется из кадровых резервов (Стелина, 2019).

В рамках публичной модели понятие госслужбы отождествляется с работой в интересах государства, что позволяет замещать из резерва руководящие должности в пределах всего госсектора. За рубежом фиксируется тенденция «увеличения числа участников, вносящих свой вклад в общественный сектор» (Sullivan, Dickinson, Henderson, 2021, p. 11). В России термин «публичная служба» стал шире использоваться в процессе институционализации единой системы публичной власти (Боренштейн, Позднякова, 2022; Борщевский, 2022). Кадровая политика на госслужбе вызывает критику из-за усложненности и субъективизма, повсеместного привлечения сотрудников бюджетных организаций к исполнению функций органов власти, перетекания кадров между ними (Шклярчук, 2021). Однако все это свидетельствует о трансформации *de facto* бюрократической модели в публичную с запаздыванием институционализации этих изменений.

В последние годы появилось несколько публикаций, рассматривающих длинные циклы развития бюрократии с институциональных позиций. В. Н. Южаков и Е. И. Добролюбова считают, что длительный переходный период «постсоветской административной эволюции» объясняет необходимость внедрения новой модели государственного управления, ориентированной на результат (Yuzhakov, Dobrolyubova, 2018).

А. Г. Барабашев и В. Н. Прокофьев отмечают, что с 1992 г. прошли два цикла реформ, вызванных запросом общества на создание эффективной госслужбы и завершившиеся «более или менее неудачей» (Barabashev, Prokofiev, 2019, p. 165). Этот тезис важен, так как доказывает роль бюрократии как институционального актора, интересы которого влияют на исход реформы.

В последний период 2019–2022 гг. приоритетами развития государственной службы являлись цифровизация, безопасность, оценка «сверху вниз» (Barabashev, Klimentko, 2023, p. 44), что указывает на нарастание централизации, усиление «вертикального» начала. Вертикаль власти в России обозначает централизацию и концентрацию властных полномочий в руках Президента Российской Федерации и шире – федеральных структур. Формирование вертикали имеет институциональный характер и проявляется как в законодательных изменениях, так и в неформальных практиках. Правовое оформление вертикали получила в концепте единой системы публичной власти, закрепленном в конституционных поправках 2020 г. и по-

следующих законах. Ее выражением служит практика государственного управления «по поручениям» и в «ручном режиме», что фиксируют эксперты (Купряшин, 2023).

Неотъемлемым атрибутом вертикали власти является кадровая вертикаль, понимаемая как организационно-правовой механизм проведения кадровой политики на всех уровнях публичной власти. Понятие кадровой вертикали нейтрально, и его характер зависит от того, формальные или неформальные практики преобладают. В этой связи значимым становится вопрос управления государственной службой в контексте реализации кадровой вертикали на практике. Одни авторы доказывают отсутствие в России целостной системы управления государственной службой и предлагают ее выстроить (Козбаненко, 2018), а другие, признавая существующие проблемы в межуровневой коммуникации и избыточную концентрацию полномочий на вершине вертикали, отмечают положительный опыт «федерально-регионального (вертикального) сотрудничества между кадровыми подразделениями государственной службы» (Zaitseva, Barabashev, 2020, p. 229).

Рассмотрение публикаций, анализирующих опыт функционирования кадровых резервов и выстраивание кадровой вертикали, показывает, что появление федерального резерва укладывается в логику построения кадровой вертикали и национальной институциональной модели управления государственной службой. В этой связи сформулированный автором настоящей статьи исследовательский вопрос представляется правомерным и обоснованным.

Этапы становления кадровых резервов на государственной службе

Предпосылки создания кадрового резерва возникли уже в ходе становления института госслужбы в России при Петре I: в Генеральном регламенте 1720 г. президентам коллегий предписывалось формировать резерв обученных кадров и замещать ими вакансии⁸. Так сложилась *первая функция резерва* – восполнение кадровой потребности.

В Советский период единая система резерва существовала в виде феномена кадровой номенклатуры. С 1923 г. руководящие должности в органах власти, организациях, предприятиях и силовых структурах замещались только с согласия органов Коммунистической партии. Кандидатами в резерв становились члены партии, отличившиеся на должности предыдущего уровня. В этом проявилась *вторая функция* – фильтрация кадров по способности работать в системе (т.е. лояльности, командности).

В ходе аттестации ответственных работников комиссии принимали решение о соответствии оцениваемого лица занимаемой должности на осно-

⁸ «Советников выбирать же в Сенате, а Секретарей, Камериров, Казначеев и Нотариев выбирать Президентам с прочими Члены той Коллегии достойных по несколько человек, и доносить об них, и из них выбирать, и чины сказывать им»; «Ежели некоторые удобные люди, которые впредь при Канцеляриях и Конторах служить пожелают... заранее допущены и обучены были... и при случающейся вакансии... употреблены быть могли» (цит. по: Генеральный Регламент или Устав от 28.02.1720 // Полное собрание законов Российской империи. Т. 6. Санкт-Петербург, 1830. 3534).

вании данных о деловых и личностных качествах и давали рекомендации, в том числе о зачислении в резерв на выдвижение⁹. Так сложилась *третья функция резерва* – профессиональное развитие кадров.

В условиях начавшихся рыночных реформ стали заключаться межправительственные соглашения в области обучения управленческих кадров за счет средств международных фондов, исходя из целей формирования резерва для выдвижения¹⁰. Органам власти предписывалось «формировать республиканские, региональные, отраслевые и другие информационные банки резерва кадров»¹¹.

В дальнейшем была сделана попытка упорядочить систему ведомственных резервов. Первым – неудачным – опытом построения кадровой вертикали стало создание в 1993 г. Совета по кадровой политике при Президенте Российской Федерации¹², позднее преобразованного в Совет по вопросам государственной службы Российской Федерации. Хотя в Законе «Об основах государственной службы Российской Федерации» 1995 г. на данный Совет прямо возлагалось «формирование резерва на выдвижение на вышестоящие государственные должности государственной службы» (ст. 26)¹³, он не смог эффективно работать из-за противоречий, существовавших между ветвями власти.

В Положении о федеральной государственной службе 1993 г. фиксировалась *четвертая функция резерва* – сохранение кадров: предусматривалось пребывание временно уволенных служащих в резерве государственной службы с последующим предоставлением равнозначной должности¹⁴. Это должно было гарантировать правовой статус карьерных служащих, что соотносится с веберовской моделью бюрократии. В Законе «Об основах государственной службы Российской Федерации» упоминалось, что уволенные по сокращению штатов госслужащие в течение года остаются в резерве с сохранением стажа (ст. 16). Однако практической реализации правовые институты временной отставки и резерва государственной службы не получили.

⁹ Постановление ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета, Совета Министров СССР, ВЦСПС и ЦК ВЛКСМ от 05.03.1987 N 291 «О введении аттестации ответственных работников аппарата советских и общественных органов».

¹⁰ Постановление Кабинета министров СССР от 27.06.1991 N 413 «Об организации подготовки руководящих кадров в условиях перехода к рыночной экономике».

В частности, многие российские госслужащие в 1990-е и 2000-е гг. прошли обучение по программе Евросоюза TACIS (Программа содействия развитию связей со странами СНГ, Technical Assistance for Commonwealth of Independent States).

¹¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 05.02.1992 N 65 «О единой государственной политике в области подготовки кадров для рыночной экономики» (утратило силу).

¹² Указ Президента Российской Федерации от 03.06.1993 N 848 «О первоочередных мерах по организации системы государственной службы в Российской Федерации» (утратил силу); Указ Президента Российской Федерации от 01.12.1993 N 1208 «О Совете по вопросам государственной службы при Президенте Российской Федерации» (утратил силу).

¹³ Федеральный закон от 31.07.1995 N 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» (утратил силу).

¹⁴ Указ Президента Российской Федерации от 22.12.1993 N 2267 «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе» (утратил силу).

В Концепции реформирования системы госслужбы Российской Федерации 2001 г. формирование и эффективное использование кадрового резерва было заявлено как приоритет. Резерв должен формироваться на конкурсной основе для замещения должностей в порядке служебного роста; также в резерв включаются служащие, увольняемые при реорганизации. Резервисты проходят «комплексное обучение» и имеют преимущественное право за замещение должности. Концепция закрепила формирование резерва на уровне ведомств, а не госслужбы, а также возможность назначения на должность не только из резерва, но и по итогам конкурса¹⁵.

В Законе «О системе государственной службы Российской Федерации» 2003 г. предусмотрено создание следующих видов резервов: федерального, федерального органа, субъекта Российской Федерации и органов власти субъекта Российской Федерации; допускается создание резервов в федеральных округах и на муниципальном уровне (ст. 11, 17)¹⁶. В Законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» 2004 г. установлено формирование резерва не по отдельным должностям, а по группам; предусмотрена возможность включения в резерв граждан, не победивших в конкурсе на вакантную должность (*пятая функция резерва* – реализация принципов открытости и меритократического найма). Гражданские служащие включаются в резерв своего ведомства по результатам конкурса в резерв, конкурса на замещение вакансии, аттестации, а также в случае реорганизации госоргана или призыва гражданского служащего на военную службу (ст. 64 в действующей редакции)¹⁷.

В федеральных программах реформирования государственной службы на 2003–2005 и 2009–2013 гг. о резерве упоминалось вскользь, вследствие чего нормативное регулирование данного вопроса в этот период не было активным. В Основных направлениях по развитию гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 гг. предусматривались: возможность предоставления кандидатами в резерв документов в электронном виде, совершенствование кадровых служб, создание Единой информационной системы управления кадровым составом гражданской службы (ЕИС УКС), утверждение методики конкурсного отбора (в том числе в резерв) и др.¹⁸. Также в этот период урегулирован статус кадрового резерва федерального органа: в центральном аппарате и территориальных органах резервы создаются отдельно; гражданин (гражданский служащий) вправе состоять в резервах нескольких органов, а в одном органе – в резервах на должности разных групп; госслу-

¹⁵ Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации 15.08.2001 Пр-1496).

¹⁶ Федеральный закон от 27.05.2003 N 58-ФЗ (ред. от 25.12.2023 639-ФЗ) «О системе государственной службы Российской Федерации».

Резерв полномочного представителя создан, например, в Приволжском федеральном округе. См.: URL: <http://pfo.gov.ru/district/STAFFPFO/kadrrez/> (дата обращения: 06.02.2024).

¹⁷ Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ (ред. от 19.12.2023 605-ФЗ) «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

¹⁸ Указ Президента Российской Федерации от 11.08.2016 N 403 «Об Основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 гг.».

жащие (но не граждане), включенные в резерв, проходят профессиональное развитие; пребывание в резерве ограничено тремя годами¹⁹.

В отношении резерва новеллами 2019–2021 гг. стали: установление порядка испытания для включения в резерв; введение единой методики аттестации; разрешение вести личные дела в электронном виде²⁰. Кроме того, утверждено новое положение о кадровых резервах госорганов в ведении Президента Российской Федерации²¹. Данные резервы формируются из военнослужащих (сотрудников) для назначения на высшие должности в пределах одной трети от общего числа таких должностей. Кандидатуры подают в Администрацию Президента Российской Федерации руководители соответствующих ведомств. Требуется поручительство за каждого кандидата двух высших служащих данного органа. Состав резерва ежегодно обновляется, предельный срок пребывания в нем – три года.

В субъектах Российской Федерации создаются единые кадровые резервы гражданской службы²². Ведомства проводят конкурсы в резервы на все группы должностей, а орган управления гражданской службой субъекта Российской Федерации формирует сводный резерв на должности высшей, главной и ведущей групп. Включение гражданина или гражданского служащего в резерв одного из органов власти влечет включение в кадровый резерв региона и позволяет предлагать вакансии в различных органах в пределах группы должностей, а также перераспределять кадры при реорганизациях. Отказ от назначения на должность в другом органе не влечет исключения из регионального резерва; если участники резерва отказались от вакансии, она замещается по конкурсу.

Одновременно сформировалась вертикаль резервов управленческих кадров. В 2008 г. для формирования и подготовки данного резерва на федеральном уровне создана особая комиссия²³ (в 2013 г. объединена с комиссией по госслужбе и стала называться Комиссией при Президенте Российской Федерации по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров)²⁴. С 2010 г. реализуется федеральная программа обучения ре-

¹⁹ Указ Президента Российской Федерации от 01.03.2017 N 96 «Об утверждении Положения о кадровом резерве федерального государственного органа».

²⁰ См., например, Постановление Правительства Российской Федерации от 09.09.2020 N 1387 (ред. от 20.06.2023 N 1010) «Об утверждении единой методики проведения аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации».

²¹ Указ Президента Российской Федерации от 13.12.2012 N 1653 (ред. от 26.06.2023 474) «О федеральных кадровых резервах федеральных государственных органов, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации».

²² См., например: закон Тамбовской области от 24.11.2006 116-3 (ред. от 05.07.2023 343-3) «О кадровом резерве на государственной гражданской службе Тамбовской области»; указ главы Республики Саха (Якутия) от 28.03.2023 2824 «О единой системе кадровых резервов в Республике Саха (Якутия)»; постановление губернатора Костромской области от 20.06.2017 134 (ред. от 06.12.2023 213) «О кадровом резерве на государственной гражданской службе Костромской области».

²³ Указ Президента Российской Федерации от 25.08.2008 N 1252 «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по формированию и подготовке резерва управленческих кадров» (утратил силу).

²⁴ Указ Президента Российской Федерации от 09.02.2013 N 126 (ред. от 02.06.2022 341) «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров».

зерва за счет федерального бюджета²⁵. Федеральный резерв управленческих кадров включает работников органов власти, государственных компаний и корпораций.

Резерв разделен на уровни: под патронажем Президента Российской Федерации (кандидаты на должности, замещаемые по решению Президента Российской Федерации); высший (кандидаты на должности руководителей органов власти, госкомпаний и корпораций); базовый (кандидаты в руководители среднего уровня указанных организаций) и перспективный (гражданские служащие и сотрудники организаций в возрасте до 35 лет). Рекомендации о включении в резерв направляют руководители соответствующих органов и организаций. Кандидаты проходят лично-профессиональную диагностику и оценку лидерских качеств. Состав утверждает Правительство Российской Федерации при участии названной Комиссии при Президенте Российской Федерации.

В том же году для единообразного формирования подобных резервов в субъектах Российской Федерации была утверждена общая концепция. Резервы управленческих кадров формируются для замещения целевых должностей – руководителей органов исполнительной власти и государственных организаций – в количестве не более трети от числа таких должностей. В резервы отбираются кандидаты 25–55 лет с высшим образованием, со стажем руководящей работы и отсутствием судимости. Рекомендации дают органы публичной власти, государственные и общественные организации, политические партии, общественные палаты. Конкурс проводится в два этапа. Для профессионального развития резервистов применяются дополнительные программы, стажировки, наставничество, проектная и экспертная работа. Срок пребывания ограничен тремя годами с ежегодной ротацией. Резерв считается эффективным, если из него ежегодно назначается не менее 20% участников, замещается 30% целевых должностей и не менее 50% резервистов участвуют в проектах.

В целом порядка 10 тыс. граждан состоят в резервах управленческих кадров субъектов Российской Федерации и более 50 тыс. – в кадровых резервах федеральных органов²⁶.

С 2017 г. под патронажем Администрации Президента Российской Федерации на площадке РАНХиГС проходит ежегодный конкурс «Лидеры России» среди руководителей организаций всех форм собственности²⁷. В организации конкурса участвуют оператор (АНО «Россия – страна возможностей»), наблюдательный и экспертный советы. Согласно положению о конкурсе, информация об участниках сообщается «представителям федеральных и региональных органов власти... и другим потенциальным

²⁵ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 22.04.2010 N 636-р (ред. от 19.10.2022 3072-р) «Об утверждении федеральной программы «Подготовка и переподготовка резерва управленческих кадров (2010–2024 годы)».

²⁶ См.: URL: <https://gossluzhba.gov.ru/rezerv> (дата обращения: 06.02.2024).

²⁷ Ранее аналогичные инициативы принадлежали общественно-политическим силам. Так, с 2006 г. партия «Единая Россия» реализовывала проект «Кадровый резерв – профессиональная команда страны», в ходе которого была сделана попытка оценивать и отбирать перспективных управленцев.

работодателям для возможного приглашения в кадровый резерв или на собеседование на предмет трудоустройства и использования с целью профессионального развития, а также другим организациям с целью содействия карьерному росту участника»²⁸. Отбор осуществляется в три этапа и предусматривает обучение участников интерактивными методами. Участники суперфинала конкурса проходят обучение по программе развития управленческого кадрового резерва в ВШГУ РАНХиГС, неформально называемой «школой губернаторов».

Конкурс «Лидеры России» и названная программа развития управленческого кадрового резерва являются инструментами для поиска и поддержки перспективных руководителей, их профессионального развития и содействия карьерному росту. Так же как и при формировании федерального кадрового резерва, отбор участников здесь происходит на основе конкурса, и для тех, кто его успешно прошел, есть возможность (но не обязательность) трудоустройства на госслужбе. Таким образом, государство создает различные каналы для рекрутирования руководящих кадров как из среды государственных и муниципальных служащих, так и извне системы публичной власти.

Новации в связи с созданием федерального резерва

Федеральный кадровый резерв на государственной гражданской службе определяется как группа лиц, соответствующих квалификационным требованиям для замещения должностей категории «руководители» высшей группы, назначаемых Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации. Кандидатами в федеральный резерв могут становиться лица, замещающие государственные и муниципальные должности, государственные и муниципальные служащие, работники подведомственных организаций госорганов в соответствии с отраслевой принадлежностью.

Предельная численность резерва не устанавливается, но Администрация Президента Российской Федерации вправе определять число кандидатур. В данный резерв не включаются лица, состоящие в кадровых резервах государственных органов. Иностранцы, лица, уволенные по утрате доверия, дисквалифицированные судом и ряд других категорий не могут рекомендоваться в резерв.

Федеральный резерв предназначен для использования руководителями федеральных ведомств, главами субъектов Российской Федерации, руководителями госкорпораций, внебюджетных фондов и публично-правовых компаний для назначения на руководящие должности. Его формирует Администрация Президента Российской Федерации на основе рекомендаций Правительства России, федеральных госорганов и глав субъектов Российской Федерации. Регулирование работы с федеральным резервом возло-

²⁸ См.: URL: <https://лидерыроссии.рф/rules23?ysclid=lxam4hvdq396537671> (дата обращения: 11.06.2024).

жено на Минтруд России, для чего Правительство России выделяет кадры и финансирование. Координирует эту работу председатель Комиссии по вопросам госслужбы и резерва управленческих кадров²⁹.

Рекомендации кандидатур в резерв подаются дважды в год – до 1 июня и до 1 декабря. Все кандидаты дают согласие на ряд предварительных условий, в том числе на перевод в другую местность. В представлении дается характеристика кандидата, включая опыт руководящей работы и результаты деятельности, а также указывается, в какой орган рекомендуется кандидат. Впоследствии рекомендатель обязан ежегодно представлять отчет о работе кандидата, его характеристики.

Сведения о доходах, расходах, имуществе, имущественных обязательствах предоставляются кандидатами в федеральный резерв на себя и своих близких родственников с использованием программы «Справки БК». Минтруд России проверяет данные о кандидатах, согласует кандидатуры с Аппаратом Правительства Российской Федерации и проводит их оценку. Администрация Президента Российской Федерации проверяет эти сведения с использованием информационной системы противодействия коррупции «Посейдон», появившейся в 2022 г.

Формирование, оценка и профессиональное развитие участников резерва происходит с использованием ЕИС УКС. Управление Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы, кадров и противодействия коррупции осуществляет свою проверку (например, проводя собеседования) и докладывает о ее результатах помощнику Президента Российской Федерации по кадрам.

По решению помощника Президента Российской Федерации кандидатуры рассматривает Комиссия при Президенте Российской Федерации по вопросам госслужбы и резерва управленческих кадров. Руководитель Администрации Президента Российской Федерации утверждает состав федерального резерва и сообщает об этом Минтруду, а тот – кадровым службам государственных органов.

Профессиональное развитие резерва осуществляется в форме дополнительного профессионального образования и в иных формах по решению Минтруда России, в том числе дистанционно. По итогам обучения члены резерва проходят оценку профессионального уровня, о чем Минтруд ежегодно до 1 февраля информирует Администрацию Президента Российской Федерации.

Кадровые службы организаций, где работают резервисты, ежегодно отчитываются об итогах их деятельности и перспективах должностного роста. При представлении кандидатов на должности гражданской службы высшей группы категории «руководители» представителю нанимателя предписывается информировать Президента Российской Федерации и Правительство Российской Федерации о нахождении кандидатов в федеральном резерве (см. табл. 2).

²⁹ В настоящее время эту должность занимает Д. Ю. Миронов – помощник Президента Российской Федерации, курирующий кадровые вопросы.

Исключение из резерва происходит по дискредитирующим обстоятельствам, препятствующим назначению на должность, по собственному желанию или по решению руководителя Администрации Президента Российской Федерации. Исключение из резерва осуществляется после шести лет непрерывного пребывания в нем, если не было назначения на новую должность.

Таким образом, с учетом вновь созданного федерального резерва существующая в Российской Федерации вертикаль кадровых резервов выглядит следующим образом (табл. 1).

Таблица 1

Вертикаль кадровых резервов и перспективы ее совершенствования

Вид резерва	Цель создания	Ключевые особенности	Направления развития
Федеральный резерв на государственной гражданской службе	Назначение на высшие руководящие должности в органах власти и государственных организациях	В составе лица, замещающие государственные и муниципальные должности, государственные и муниципальные служащие, работники государственных организаций (кроме состоящих в кадровых резервах государственных органов). Резерв формируется по рекомендации. Предусмотрено межведомственное использование	Включение в резерв при угрозе увольнения по сокращению. Обязательная оценка профессионального уровня кандидатов. Разграничение с ведомственными и региональными резервами, резервом управленческих кадров
Кадровый резерв федерального государственного органа	Восполнение кадровой потребности федеральных органов власти	Включает госслужащих и граждан; резервы органов в ведении Президента Российской Федерации включают только госслужащих. Формируется по группам должностей. Формируется отдельно для центрального и территориального аппарата. Участники резерва не могут быть приняты без конкурса на аналогичную должность в другом федеральном органе	Формирование по областям и видам профессиональной деятельности. Возможность назначения в другой орган власти. Ограничение попадания в резерв граждан, не победивших в конкурсе на замещение вакантной должности
Федеральный резерв управленческих кадров	Назначение на руководящие должности в федеральных и региональных органах власти и организациях	Включает госслужащих и работников государственных организаций. Делится на уровни. Реализуется программа профессионального развития резерва	Интеграция с кадровыми проектами, а также с федеральным резервом госслужбы

Вид резерва	Цель создания	Ключевые особенности	Направления развития
Резерв управленческих кадров федерального округа	Замещение руководящих должностей в территориальных органах федеральных ведомств в рамках федерального округа	Статус законодательно не урегулирован. Может существовать отдельный молодежный резерв для стимулирования поступления молодежи на госслужбу	Использование потенциала Полпредов Президента Российской Федерации и Управления внутренней политики Президента Российской Федерации при проведении кадровой политики
Региональный резерв госслужбы	Восполнение кадровой потребности органов власти региона	Единый резерв региона и органов власти субъекта Российской Федерации. Включает госслужащих и граждан. Формируется по группам должностей. Позволяет перераспределять кадры между органами власти региона	Формирование по областям и видам профессиональной деятельности. Возможность назначения в государственные организации региона
Региональный резерв управленческих кадров	Замещение руководящих должностей в органах исполнительной власти и государственных организациях	Единая концепция резервов управленческих кадров. Включает госслужащих и граждан. Может существовать также молодежный резерв. Рекомендации в резерв дают органы власти и организации	Интеграция с региональными кадровыми проектами и с резервом госслужбы субъекта Российской Федерации
Муниципальный кадровый резерв	Восполнение кадровой потребности муниципального образования	Регулируется на уровне отдельного муниципального образования и (или) региона. Включает граждан и муниципальных служащих	Единое методическое регулирование. Интеграция с кадровыми проектами и резервом субъекта Российской Федерации
Новые механизмы поиска и поддержки перспективных руководителей, их профессионального развития и содействия карьерному росту	Назначение на руководящие должности в органах власти и организациях	Законодательно не урегулированы на федеральном уровне. Победители (выпускники) могут включаться в резервы управленческих кадров и трудоустраиваться на госслужбе и в государственном секторе	Интеграция с резервом управленческих кадров как форма отбора в него

Источник: составлено автором на основании указанных выше нормативных правовых актов.

Таким образом, к настоящему времени созданы все виды резервов, предусмотренные ст. 11 Закона «О системе государственной службе Российской Федерации», а также ряд резервов, не указанных в Законе. Обобщая, можно выделить внутренние и внешние резервы государственной службы. Первые формируются в отдельных госорганах преимущественно из действующей

щих госслужащих по итогам аттестации и из граждан, принявших участие в конкурсах. Данный вид резервов ориентирован на замещение должностей старшей, ведущей и главной групп, замещаемых по конкурсу. Должности категорий «руководители», «помощники (советники)», а также замещаемые на определенный срок (например, «декретные» ставки) и требующие допуска к государственной тайне, обычно замещаются без конкурса и не из резерва. В свою очередь, внешние резервы формируются на надведомственном уровне (федеральном, региональном) из действующих руководителей и амбициозных молодых специалистов, в том числе извне госслужбы, и используются для назначения на руководящие должности в органах госвласти, местного самоуправления и бюджетного сектора по модели «бокового входа», т.е. без требования опыта работы (службы) в соответствующей организации (что соотносится с моделью NPM). В этой связи новый федеральный резерв больше соответствует признакам внешнего, чем внутреннего резерва госслужбы.

Резервы госслужбы имеют ряд системных проблем. Так, конституционное право граждан и служащих состоять одновременно в нескольких резервах приводит к дублированию, а размытые нормы о работе с резервом делают данную кадровую технологию малоэффективной. Включение в ведомственные резервы граждан, не победивших в конкурсе на замещение вакантной должности, легализует обход конкурсных процедур. Статус ведомственного резерва не позволяет назначать из него на аналогичные должности в ином органе власти и подведомственных организациях. Для преодоления этих недостатков создана параллельная вертикаль резервов управленческих кадров и новые механизмы поиска и поддержки перспективных руководителей, их профессионального развития и содействия карьерному росту. Они позволяют замещать широкий спектр должностей в масштабах всего публичного сектора, но обратной стороной является дублирование целей резервов, а также слабая методологическая база резервов управленческих кадров и кадровых проектов (особенно на региональном уровне).

К числу принципов формирования федерального резерва нормативно отнесено обеспечение перспективной потребности в руководящих кадрах; сохранение профессиональных кадров; добровольность; объективность оценки; персональная ответственность; межведомственное использование резерва. Ранее в статье было выделено пять функций кадровых резервов и были отмечены моменты начала их реализации. Рассмотрим, в какой мере эти функции реализуются ныне на примере федерального резерва.

- Функция восполнения кадровой потребности реализуется: формирование федерального резерва позволяет ускорить назначение на любые руководящие должности в госсекторе, так как резервисты уже прошли все проверки и их кандидатуры согласованы Администрацией Президента Российской Федерации.
- Функция фильтрации кадров на предмет способности работать в системе тоже реализуется в полной мере по вышеуказанной причине, а также вследствие комплектования резерва по рекомендациям руководителей.

- Функция профессионального развития реализуется, так как все резервисты проходят обучение и оценку по итогам (при этом требования к содержанию и качеству обучения нормативно не установлены).
- Функция сохранения кадров реализуется отчасти, так как в федеральный резерв включаются действующие служащие (работники), а для увольняемых включение в резерв не предусмотрено, в отличие от военной службы и федеральной госслужбы иных видов.
- Функция открытости и отбора на основе заслуг в наименьшей степени реализована в федеральном резерве, так как комплектование проводится не по конкурсу, а по рекомендации, и оценка профессионального уровня кандидатов оставлена на усмотрение Администрации Президента Российской Федерации.

Авторские предложения по развитию системы кадровых резервов касаются установления согласованности целевых групп должностей, методологии отбора и способов использования резервов различных уровней (см.: столбец 4, табл. 2). Комплексное решение видится в совершенствовании кадровой вертикали, о чем пойдет речь в следующей части статьи.

Место федерального резерва в кадровой вертикали

Вопрос о кадровой вертикали связан с двумя аспектами: 1) управлением государственной службой и 2) ее границами. Кратко рассмотрим каждый из них.

Согласно Закону «О системе государственной службы Российской Федерации» (ст. 16), управление ею осуществляется на федеральном и региональном уровне. Необходимость образования соответствующего органа предусмотрена ч. 6 ст. 71 Закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». На федеральном уровне действуют следующие государственные органы, обеспечивающие деятельность Президента Российской Федерации:

- Государственный Совет Российской Федерации;
- Совет Безопасности Российской Федерации;
- Администрация Президента Российской Федерации.

Для обсуждения кадровых вопросов созданы следующие комиссии при Президенте Российской Федерации:

- Комиссия по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров;
- Комиссия по предварительному рассмотрению вопросов назначения судей и прекращения их полномочий;
- Комиссия по государственным наградам;
- Комиссия по вопросам кадровой политики в некоторых федеральных государственных органах.

Работу этих органов поддерживают управления Администрации Президента Российской Федерации:

- по обеспечению деятельности Государственного Совета Российской Федерации;

- по вопросам государственной службы, кадров и противодействия коррупции;
- по государственным наградам;
- по внутренней политике.

Полномочные представители Президента Российской Федерации обеспечивают реализацию кадровой политики в федеральных округах, анализируют эффективность правоохранительных органов и их кадровую обеспеченность, взаимодействуют с главами и органами власти субъектов Российской Федерации.

Таким образом, государственные органы при Президенте России охватывают все сферы государственной кадровой политики, однако ее реализация рассредоточена между ними. Правовое регулирование государственной службы осуществляют: в отношении военной службы – Минобороны России, в отношении государственной службы иных видов – соответствующие федеральные органы власти. Регулирование альтернативной гражданской службы, государственной гражданской и муниципальной службы возложено на Минтруд России, включая заказ на профессиональное развитие. Также к регулированию гражданской службы привлечен Минфин России в части финансового обеспечения; Минцифры России утверждает регламент и обеспечивает техническое функционирование и развитие ЕИС УКС.

В каждом органе власти существует кадровое подразделение, которое осуществляет формирование кадрового состава и работу с персоналом, аналитику и нормотворчество, противодействие коррупции и кадровое делопроизводство (ст. 44 Закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»). Федеральные органы проводят ведомственную кадровую политику в своем центральном аппарате, территориальных органах и подведомственных организациях.

На региональном уровне функции в сфере кадровой политики и управления гражданской службой осуществляют ведомства, подчиненные главе субъекта Российской Федерации. Наименования органов могут различаться, а их функции могут быть распределены между несколькими органами или, напротив, консолидированы. Так, в Удмуртии на базе администрации главы и правительства республики создана единая кадровая служба для 22 органов исполнительной власти, а кадровые службы в соответствующих органах ликвидированы; взаимодействие работников органов власти с единой кадровой службой происходит через личный кабинет сотрудника в ЕИС УКС.

Вопрос о границах государственной службы в Российской Федерации, на первый взгляд, законодательно решен в пользу «узкой» бюрократической модели. Однако данная система изначально подвергалась экспертной критике и уже долгое время развивается в сторону расширения границ данного института. Отправной точкой стала Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации 2001 г., в которой определение госслужбы предполагает возможность ее прохождения не только в органах власти, но и в «отдельных государственных учреждениях и организациях».

Более содержательные изменения начались с 2009 г., когда одинаковый порядок антикоррупционного декларирования доходов, имущества и имущественных обязательств был установлен для кандидатов на должности государственной службы и госслужащих, с одной стороны, и для лиц, замещающих государственные должности, руководителей государственных корпораций, фондов, иных организаций, создаваемых Российской Федерацией, и кандидатов на указанные должности, а также членов их семей, с другой стороны³⁰.

В 2012 г. одинаковые ограничения были установлены в отношении соответствия расходов доходам для всех перечисленных категорий лиц, а также для ряда работников Центрального банка, лиц, замещающих муниципальные должности и муниципальных служащих, финансовых уполномоченных, казачьих атаманов, в том числе после освобождения всех их от должности³¹.

Конституционными поправками 2020 г. равные ограничения по наличию иностранного гражданства (вида на жительство) и счетов в иностранных банках установлены при замещении муниципальных и государственных должностей, должностей государственной и муниципальной службы (ст. 71, п. «т»), глав субъектов Российской Федерации (ст. 77, ч. 3), руководителей федеральных государственных органов (ст. 78, ч. 5), Президента России (ст. 81, ч. 2), сенаторов Российской Федерации (ст. 95, ч. 4), депутатов Госдумы (ст. 97, ч. 1), Уполномоченного по правам человека (ст. 103, ч. 1, п. «е»), членов Правительства Российской Федерации и руководителей федеральных органов исполнительной власти (ст. 110, ч. 4), судей (ст. 119) и прокуроров (ст. 129, ч. 2). Таким образом, формируется, по сути, новый институт «публичной» службы, т.е. службы (работы) в органах единой системы публичной власти и руководящей (ответственной) работы в организациях публичного сектора.

Вполне логичным продолжением этих мер становится комплектование федерального резерва лицами, замещающими государственные и муниципальные должности, государственными и муниципальными служащими и работниками подведомственных организаций госорганов. Несмотря на фрагментацию регулирования (например, перечни лиц в цитируемых нормативных актах не полностью идентичны), просматриваются контуры «публичной» службы, встроенной в кадровую вертикаль.

Рассмотрим функции и взаимодействия акторов в кадровой вертикали на примере формирования и использования федерального резерва (см.: табл. 2).

³⁰ Указ Президента Российской Федерации от 18.05.2009 N 558 (ред. от 26.06.2023 N 474) «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера»; Указ Президента Российской Федерации от 18.05.2009 N 560 (ред. от 23.06.2014 N 460) «О представлении гражданами, претендующими на замещение руководящих должностей в государственных корпорациях, фондах и иных организациях, лицами, замещающими руководящие должности в государственных корпорациях, фондах и иных организациях, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера».

³¹ Федеральный закон от 03.12.2012 N 230-ФЗ (ред. от 10.07.2023 N 286-ФЗ) «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам».

Таблица 2

Уровни кадровой вертикали и их функционал на примере федерального резерва

Уровни	Функции
Президент Российской Федерации	Утверждает положения о федеральном резерве, о порядке предоставления и проверки антикоррупционных деклараций кандидатов. Утверждает форму справки о доходах, расходах, имуществе кандидатов
Руководитель Администрации Президента Российской Федерации	Уполномочивает лиц в Администрации Президента Российской Федерации рекомендовать кандидатов в резерв. Назначает проверку антикоррупционных деклараций кандидатов. Утверждает персональный состав федерального резерва и его изменения
Помощник Президента Российской Федерации по кадровым вопросам	Вносит предложения о включении (не включении) кандидата в резерв, а также об исключении лица из резерва при наличии оснований. Вправе вынести рассмотрение отдельных кандидатур на рассмотрение Комиссии по вопросам госслужбы и резерва управленческих кадров
Управление Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы, кадров и противодействия коррупции	Организует формирование резерва по предложениям рекомендателей*. Вправе определять число кандидатов, представляемых рекомендателями. Согласует форму представления на кандидата, характеристики резервиста. Организует проверку кандидатов и их антикоррупционных деклараций. Дает заключение о возможности (нецелесообразности) включения в резерв. Информировует Минтруд России об утверждении и изменении состава резерва. Согласует программу профессионального развития резервистов. Принимает решение об оценке профессионального уровня резервистов. Информировует Помощника Президента Российской Федерации о событиях, влекущих исключение из резерва
Правительство Российской Федерации	Устанавливает штат Минтруда России и объем финансирования его полномочий. Устанавливает порядок использования ЕИС УКС при работе с резервом. Утверждает госзадание РАНХиГС на оценку и обучение резервистов. Уполномочивает лиц в Правительстве Российской Федерации рекомендовать кандидатов в резерв
Аппарат Правительства Российской Федерации	Согласует представления от органов, подведомственных Правительству Российской Федерации. Согласует программу профессионального развития резервистов
Минтруд России	Утверждает форму представления кандидата, характеристики резервиста. Методологически поддерживает кадровые службы и обобщает их опыт. Проверяет данные о кандидатах на соответствие нормативным требованиям. Оценивает профессиональный уровень кандидатов и резервистов. Организует профессиональное развитие резервистов. Размещает в ЕИС УКС информацию о кандидатах, составе резерва и его изменениях, о результатах обучения и оценки резервистов. Ежегодно информирует Администрацию Президента Российской Федерации об использовании резерва, а кадровые службы – об изменениях в составе резерва

Уровни	Функции
Руководитель федерального государственного органа	Рекомендует в резерв лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, служащих федерального органа, кадры подведомственных организаций. Ежегодно дает характеристику на рекомендованных им резервистов. Вправе мотивировать исключение из резерва рекомендованного кандидата. Использует резерв для назначения на управленческие должности
Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации	Рекомендует в резерв лиц, замещающих государственные, муниципальные должности субъекта Российской Федерации, государственных и муниципальных служащих. Использует резерв для назначения на управленческие должности. Ежегодно дает характеристику на рекомендованных им резервистов
Кадровая служба	Получает согласие от кандидатов, необходимое для включения в резерв. Размещает в ЕИС УКС и поддерживает в актуальном состоянии данные кандидатов; хранит подлинники документов кандидатов. Размещает в ЕИС УКС характеристику рекомендателя на резервистов. Информирует Аппарат Правительства Российской Федерации и Администрацию Президента Российской Федерации о наступлении событий, влекущих исключение из резерва. Информирует рекомендателя и Аппарат Правительства Российской Федерации о решении Администрации Президента Российской Федерации об исключении резервиста из состава резерва
Руководители организаций	Используют резерв для назначения на управленческие должности в государственных корпорациях, компаниях, внебюджетных фондах, публично-правовых компаниях и организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, а также в организациях, подведомственных федеральным госорганам

Примечание: * Рекомендателями являются уполномоченные должностные лица Администрации Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации; руководители федеральных госорганов и главы субъектов Российской Федерации.

Источник: составлено автором на основе Положения о федеральном кадровом резерве на государственной гражданской службе Российской Федерации, утв. указом Президента Российской Федерации от 22.01.2024 N 61.

Обращает внимание, что в данном перечне меньше субъектов, чем вообще в системе управления государственной службой (см. выше в данном разделе). Так, не просматривается влияние на формирование кадрового резерва Государственного Совета Российской Федерации и Совбеза России. В кадровой вертикали не нашлось места полпредам Президента Российской Федерации в федеральных округах. Палаты Федерального Собрания Российской Федерации и Верховный Суд Российской Федерации присутствуют в тексте Положения о федеральном резерве имплицитно, под обобщенным наименованием «федеральные государственные органы».

Тенденция к централизации проявляется в минимизации влияния комиссий при Президенте Российской Федерации. Участие Комиссии по вопросам госслужбы и резерва управленческих кадров редуцировано до ее председателя – Помощника Президента Российской Федерации по кадровым вопросам. Силловые ведомства, Минфин России и Минцифры России не наделены самостоятельной субъектностью, зато подробно прописан функционал Минтруда России и Аппарата Правительства России. Незна-

чительный аппаратный вес Минтруда России компенсируется авторитетом Администрации Президента Российской Федерации и Аппарата Правительства Российской Федерации; при этом роль первой является определяющей

Что же нового привнес в рассматриваемую систему анализируемый Указ о федеральном резерве? Подобный резерв, как показало исследование, ранее уже существовал в виде федерального резерва управленческих кадров. Кадровая вертикаль тоже давно и успешно функционирует *de facto*. По-настоящему новым является не создание федерального резерва и не властная конструкция, а нечто иное. Главных новаций, по мнению автора настоящей статьи, две. Во-первых, дано определение роли руководителя Администрации Президента Российской Федерации и Помощника Президента Российской Федерации по кадровым вопросам. Их позиции, очевидно, являются центральными, исходя из позиции Президента Российской Федерации в сложившейся вертикали власти. Во-вторых, в кадровую вертикаль *de jure* вовлечены субъекты Российской Федерации с их системами гражданской и муниципальной службы, а также государственные компании и подведомственные организации госорганов. Ранее их участие в кадровых процессах на государственной службе напрямую не было прописано и имело латентный характер на фоне существования «ведомственных колодцев» (Шклярчук, 2021). Теперь эти акторы тоже официально представлены в вертикали, что логически завершает происходящую в последние годы институционализацию «публичной» службы.

Оценка перспектив кадровой вертикали на госслужбе

Обозначенные тенденции неоднозначны и требуют углубленной оценки их позитивных и негативных последствий, которые ниже обобщены в виде матрицы (табл. 3).

Таблица 3

Сильные и слабые стороны, возможности и угрозы развития кадровой вертикали

1. Сильные стороны	2. Слабые стороны
1.1. Формирование вертикали кадровых резервов, предусмотренной законом. 1.2. Нормативная фиксация кадровой работы на высшем уровне бюрократии. 1.3. Реализация антикоррупционного потенциала законодательства о госслужбе	2.1. Сложившаяся система сложна, кадровые резервы дублируют друг друга. 2.2. Работники бюджетной сферы и госкомпаний <i>de jure</i> не относятся к госслужбе. 2.3. Не гарантировано использование научных методик работы с резервом
3. Возможности	4. Угрозы
3.1. Вовлечение кадров всех уровней власти и работников бюджетного сектора. 3.2. Установление единых требований для всех руководящих кадров. 3.3. Завершение институционализации системы управления госслужбой	4.1. Существующие резервы не взаимосвязаны. 4.2. Институционально закреплён субъективизм при подборе кадров в резерв. 4.3. Консервируется существующее состояние кадровой сферы

Источник: составлено автором.

Рассмотрим институциональные последствия создания федерального резерва для кадровой вертикали.

Сильной стороной, на взгляд автора статьи, является завершение растянувшегося на два десятилетия формирования иерархии кадровых резервов. Также впервые нормативно зафиксирована кадровая работа с высшими государственными служащими, которая раньше, по сути, не была урегулирована. Ввиду специфики высшего уровня бюрократии многие страны пошли по пути создания особых органов – служб высших руководителей – для отбора, оценки и продвижения таких кадров. Создание федерального резерва – шаг в этом направлении в России, что потенциально повышает подотчетность бюрократии, устанавливает единые правила кадровой работы в ее руководящем звене. Эти правила носят, главным образом, антикоррупционный характер, что служит продолжением многолетних усилий законодателя по снижению уровня коррупции в стране. Именно проверки сведений о доходах, расходах и имуществе, а также о наличии счетов за рубежом стали тем механизмом, с помощью которого власть контролирует и регулирует поведение руководителей и «ответственных работников» всех уровней.

Данные сильные стороны создают предпосылки для реализации *возможностей*, которые видятся в завершении институционализации кадровой вертикали. До последнего времени реальные действующие пружины принятия кадровых решений на госслужбе были скрыты, хотя и подразумевались самим феноменом властной вертикали. Сегодня эти механизмы наконец обнажились. Наблюдаемая централизация принятия решений выражается в понижении роли формально сохраняющихся коллегиальных органов – советов и комиссий – при юридическом закреплении роли персоналий – главы Администрации Президента Российской Федерации и Помощника Президента Российской Федерации по кадрам. При этом зафиксирована иерархия кадровых органов государства, уточнены их функции, и система управления госслужбой приобрела заверченный вид. Позитивная тенденция наблюдается в новом витке сближения гражданской службы с бюджетной сферой и госкомпаниями. Выход из рамок «узкой» бюрократической модели госслужбы наметился давно; с принятием анализируемого Указа вовлечение руководящих кадров всех уровней в решение задач государственной политики способствует формированию модели «публичной» службы. Она строится на принципе двойного подчинения, характерного для номенклатурной кадровой модели. В советской бюрократии подотчетность руководителей обеспечивалась параллельным существованием партийной и административной иерархии. В современных условиях для участников федерального резерва предусмотрен контроль со стороны непосредственного начальника (рекомендателя), который дает ежегодные характеристики, с одной стороны, и Администрации Президента Российской Федерации, с другой, которая проводит проверки кандидатов и ставит вопрос об их включении и исключении из резерва. Такая двойная подчиненность создает напряжение и придает вертикали устойчивость.

Наряду с изложенными достоинствами, описываемая система не лишена существенных недостатков. Ее *слабая сторона* в сохранении запутанного конгломерата кадровых резервов, как формализованных, так и полужформальных (кадровые проекты и конкурсы) с дублируемыми целями и кадровой базой, но с разными правилами отбора. За некоторыми исключениями одно лицо вправе состоять сразу в нескольких резервах, что, наряду с сохраняющейся возможностью назначения на руководящие должности не из резерва, снижает общую полезность данной кадровой технологии. Не определено отношение федерального резерва с ведомственными и региональными резервами, резервом управленческих кадров и конкурсом «Лидеры России».

Существенная слабость видится в том, что работники бюджетной сферы и госкомпаний юридически не относятся к госслужбе, что выражается в несопоставимости уровня их зарплат, социальных гарантий, стажа; различия наблюдаются в статистическом учете, требованиях к отбору и оценке кадров. Государственные служащие действуют по «обеспечению исполнения полномочий» органов власти, а их нанимателем выступает публично-правовое образование, в то время как работодателем бюджетников является конкретная организация, ориентированная как хозяйствующий субъект на оказание услуг или извлечение прибыли. В законодательстве не определено³², что целью всех этих работников является социально-экономическое развитие территории и повышение качества жизни населения. Представляется, что в будущем этот пробел должен быть исправлен, без чего затруднительно требовать от работников публичной сферы ориентации на конечные общественно значимые результаты (Yuzhakov, Dobrolyubova, 2018).

Положение о федеральном резерве предусматривает участие экспертных центров (в первую очередь, РАНХиГС), но не гарантирует использование научных методик отбора, обучения и главное – выдвижения из резерва. Эти процедуры могут быть формальными и некачественными, но при этом закон не будет нарушен. Слабая вовлеченность экспертного сообщества в развитие государственной службы создает предпосылки для *рисков и угроз*.

Существующие резервы не имеют общего методического обеспечения и выдвижение на основе принципов меритократии не гарантировано. Проблема остается, например, в части интеграции формально-правовых норм с реальными механизмами формирования и использования кадровых резервов, сохранения подготовленных резервистов при ограниченной возможности их карьерного роста и отсутствии материальной мотивации и др. Целесообразно установление обязательных этапов оценки кандидатов в резерв, обучения резервистов и оценки их управленческой готовности по итогам профессионального развития на основании моделей компетенций. Такие модели уже существуют, но далеко не для всех должностей,

³² За исключением ст. 2 Федерального закона от 08.12.2020 N 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» и ст. 2 Федерального закона от 21.12.2021 N 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

замещаемых из федерального резерва (не в последнюю очередь это обусловлено пока фрагментацией «публичной» службы).

Вразрез с меритократическими принципами, в новом Указе нормативно зафиксированы большие возможности для субъективного включения в федеральный резерв и исключения из него по единоличному решению руководителя. Нормы о резерве и иных кадровых технологиях на госслужбе сформулированы так, что руководителями могут становиться ставленники конкурирующих групп давления – отраслевых, региональных, земельных или построенных вокруг конкретных политиков. Федеральный резерв легитимизирует это и придает борьбе кланов видимость законности (см.: Fortescue, 2020; Лавров, Крыштановская, 2023). В рассматриваемом Указе субъективизм получил институциональное закрепление: ключевая роль отводится персоналиям, которые действуют как официальные институты, но могут представлять интересы неформальных групп. Их решения непрозрачны, не обсуждаются публично, что открывает простор для политического маркетинга. По сути, ничего нового в этих практиках нет, но в новом регулировании они получили закрепление *de jure*, т.е. произошла консервация существующего состояния кадровой вертикали, которая вряд ли будет трансформирована в обозримой перспективе. О предпосылках для такого вывода поговорим в заключительной части статьи.

Заключение

Прежде чем перейти к обсуждению выводов, подведем промежуточные итоги.

Во-первых, стабильный исследовательский интерес к проблематике госслужбы не зависит (по крайней мере, критическим образом) от этапов реформы. Рассмотренные институциональные исследования государственной службы фиксируют ряд тенденций: 1) существование сложной системы кадровых резервов; 2) ориентация участников резервов и кадровых проектов на неопатримониальные практики; 3) постепенное сближение в правовом и политическом смысле госслужбы и бюджетного сектора, обусловленное их ориентацией на достижение целей общественного развития; 4) самостоятельная субъектность бюрократии в ходе реформ; 5) усиление централизации в публичном управлении.

Во-вторых, выявлены такие существенные проблемы системы кадровых резервов, как дублирование; отсутствие взаимосвязи между ведомственными и региональными резервами; использование резервов для обхода конкурсных процедур и т.д. Новые механизмы поиска и поддержки перспективных руководителей, их профессионального развития и содействия карьерному росту вызывают больший интерес в обществе, чем формализованные резервы госслужбы, что указывает на относительную неэффективность последних. Возможность «бокового входа» на должности государственной службы любого уровня при отсутствии гарантированного продвижения снижает ценность карьерной службы и включения в ведомственный резерв.

В-третьих, автор выделил ключевые функции кадровых резервов в прошлом и оценил соответствие им нового федерального резерва. Наиболее полно представлены функции восполнения кадровой потребности, профессионального развития и фильтрации кадров по способности работать в системе. Функция сохранения кадров реализуется отчасти, так как для служащих, увольняемых, например, по истечении срока контракта, включение в федеральный резерв не предусмотрено. Функция открытости и отбора на основе заслуг реализована в наименьшей степени, так как комплектование проводится не по конкурсу, а по рекомендациям.

Проведенное исследование позволяет предложить ряд направлений для повышения действенности кадровых резервов в целом и федерального резерва госслужбы в частности.

Прежде всего, целесообразно устранение фрагментации в регулировании кадровых резервов. Это может быть сделано посредством кодификации в едином законодательном акте норм о разграничении целей, целевых групп и механизмов использования федеральных и региональных резервов государственной службы и отдельных органов, резервов управленческих кадров и кадровых проектов. Другим (более вероятным, на наш взгляд) сценарием станет внесение уточнений в указанном направлении в конгломерат существующих актов разной юридической силы, а также нормативная фиксация в тех случаях, где она пока отсутствует.

Далее, по мнению автора, отбор в кадровые резервы гражданских ведомств должен быть централизован и выведен из ведомственного подчинения, а случаи найма не из резерва – существенно ограничены. В отборе резервистов следует расширить роль экспертов, для чего уже создан механизм в виде единой базы независимых экспертов Минтруда России. Резерв должен формироваться не только по категориям и группам должностей, но и по областям и видам профессиональной служебной деятельности. Следует формировать практику межведомственных назначений из резерва и замещения вакансий в подведомственных организациях органов власти. Сказанное относится к резервам как федерального, так и регионального уровней.

В части собственно федерального резерва госслужбы представляется необходимым усиление следующих его функций: а) профессионального развития – путем установления требований к содержанию обучения резервистов; б) сохранения кадров – возможностью включения в резерв при сокращении должности, реорганизации или ликвидации госоргана; в) открытости и отбора на основании заслуг – посредством привлечения независимых экспертов к отбору кандидатов и оценке их профессионального уровня; кроме того, оценка должна стать обязательной и основываться на моделях компетенций.

Российские исследователи неоднократно констатировали институциональный характер трудностей развития госслужбы (Купряшин, 2023). В настоящее время не просматривается предпосылок для глобальной трансформации сложившейся кадровой вертикали. Запрос на изменения удовлетворяется не реформой существующего «экстрактивного» (по тер-

минологии Д. Аджемоглу и Дж. Робинсона (Acemoglu, Robinson, 2012)) института гражданской службы, а попыткой выстраивания наряду с ним нового, более «инклюзивного» института «публичной» службы, обеспечивающего вовлечение в кадровую вертикаль лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, должности государственных и муниципальных служащих, руководителей и «ответственных работников» государственных и публично-правовых компаний, корпораций и подведомственных организаций госорганов. Такие изменения являются этапом создания единой системы публичной власти в России после внесения в 2020 г. поправок в Конституцию Российской Федерации. На деле эта реформа нацелена на еще большую централизацию и упрочение кадровой вертикали, закономерным этапом чего стало создание федерального резерва госслужбы. Таким образом, можно сделать вывод, что поставленный исследовательский вопрос получил эмпирическое подтверждение: появление федерального резерва завершает этап построения кадровой вертикали и институциональной модели управления государственной службой.

Предыдущие исследования зафиксировали смещение при развитии гражданской службы различных парадигм публичного управления (Барабашев, 2016; Смотрицкая, Черных, Сазонова, 2022; Борщевский, 2022). Это проявляется и в регулировании федерального резерва. По мнению автора, дополнительная регламентация гарантий выдвижения из федерального резерва госслужбы, процедуры обжалования решений о невключении в резерв или исключении из него приблизит его параметры к веберовской модели бюрократии. Внимание к эффективности служебной деятельности резервистов, вопросам методологии и измерений в работе с резервом будет способствовать ее сближению с моделью NPM. Наконец, введение элементов публичности, общественного контроля (привлечение экспертов, публикация списков резерва и данных о выдвижении из него) позволит соотнести федеральный резерв с принципами сетевого государственного управления.

Смещение в последние годы акцента с эффективности и «инклюзивности» на устойчивость и безопасность («робастное управление») предлагает иную оптику для оценки качества публичной власти (Ansell et al., 2023). В федеральном резерве госслужбы это просматривается в акценте на подконтрольность резерва в рамках кадровой вертикали и повышенном внимании к противодействию коррупции.

В завершение отметим, что лучшие практики публичного управления, возможно, следует искать вовсе не там, где их искали десятилетие назад, и опыт России в преодолении внешних и внутренних угроз заставит по-новому присмотреться к самому феномену властной вертикали и ее специфическому проявлению в виде кадровой вертикали. Эффективность кадровой политики измеряется уровнем использования кадрового потенциала общества для достижения национальных целей, поэтому проверкой для федерального резерва и всей системы «публичной» службы станут итоги нового политического цикла после президентских выборов 2024 г.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Барабашев А.Г. Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 3. С. 163–194.
2. Боренштейн А.Л., Позднякова Е.В. Проблемы трансформации института публичной службы в отечественном государстве // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2022. № 57. С. 427–453.
3. Борщевский Г.А. Современный дискурс гражданской службы России: взгляд сквозь призму административных парадигм // Вопросы государственного и муниципального управления. 2022. № 2. С. 34–59.
4. Ковтков Д.И., Кузнецов В.И. Правовые пробелы формирования резерва кадров на государственной гражданской службе // Журнал российского права. 2019. № 11. С. 121–130.
5. Козбаненко В.А. К вопросу об органе управления государственной службой // Законы России: опыт, анализ, практика. 2018. № 11. С. 46–52.
6. Купряшин Г.Л. Политико-административные способности государственного управления в условиях турбулентности и неопределенности // Государственное управление. Электронный вестник. 2023. № 97. С. 174–189.
7. Лавров И.А., Крыштановская О.В. Социальная мобильность и конкурс «Лидеры России» // Ars Administrandi (Искусство управления). 2023. Т. 15, № 2. С. 292–310.
8. Масленникова Е.В., Шебураков И.Б., Татарина Л.Н. Анализ применения кадровых резервов в системе государственного управления // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Социология. 2022. Т. 22, № 2. С. 324–336.
9. Налимов Р.Ю. Структура управления кадровым резервом государственных органов РФ // Вестник Московского университета. Серия 12: Политические науки. 2019. № 1. С. 77–86.
10. Смотрицкая И.И., Черных С.И., Сазонова Е.С. Концепция публичного управления в контексте долгосрочных целей новой экономической политики // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2022. № 4. С. 60–76.
11. Стелина Я. Теоретические концепции института государственной службы // Правоприменение. 2019. Т. 3, № 2. С. 21–30.
12. Татарина Л.Н., Масленникова Е.В. Карьерные стратегии в контексте лично-профессионального развития резерва управленческих кадров // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2021. Т. 8, № 1. С. 37–51.
13. Шебураков И.Б., Татарина Л.Н. Кадровые резервы в РФ. М.: ИД «Дело» РАНХиГС, 2021. (Научные доклады: государственное управление).

14. Шклярчук М.С. (ред.). Кадровая политика на госслужбе: текущие проблемы и необходимые изменения. М.: Счетная палата РФ, Центр перспективных управленческих решений, 2021.
15. Acemoglu D., Robinson J. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York, Crown Publishers, 2012.
16. Akkoyunlu F.K. Efficiency, merit and privilege: public administration reforms in Brazil and Turkey // *Revista Do Serviço Público*. 2021. Vol. 72, no. 1. P. 200–231.
17. Amitava B. Recent public administration reforms in India and impact // *Public Administration Issue*. 2023. No. 6. P. 62–69.
18. Ansell Ch., Sørensen E., Torfing J. Public Administration and Politics Meet Turbulence: The Search for Robust Governance Responses // *Public Administration*. 2023. Vol. 101, no. 1. P. 3–22.
19. Barabashev A., Klimenko A. Administrative and civil service reforms in Russia: Recent trends at the time of turbulence // *Public Administration Issues*. 2023. No. 6. P. 44–61.
20. Barabashev A.G., Prokofiev V.N. Why Reforms of Public Service of Russia Are Cyclic: An Institutional Explanation from a Liberal Perspective. In: *Dimensions and Challenges of Russian Liberalism: Historical Drama and New Prospects* (ed. by R. M. Cuciolla). Vol. 8. Cham, Springer, 2019. P. 165–188.
21. Chan H.S., Gao J. The politics of personnel redundancy: The non-leading cadre system in the Chinese bureaucracy // *The China Quarterly*. 2018. Vol. 235. P. 622–643.
22. Fortescue S. Russia's civil service: professional or patrimonial? Executive-level officials in five federal ministries // *Post-Soviet Affairs*. 2020. Vol. 36, no. 4. P. 365–388.
23. Sullivan H., Dickinson H., Henderson H. (eds). *The Palgrave Handbook of the Public Servant*. Palgrave Macmillan, Cham, 2021.
24. Yuzhakov V., Dobrolyubova E. The Bureaucracy. In: *Russia: Strategy, Policy and Administration* (ed. by I. Studin). Palgrave Macmillan, 2018. P. 341–352.
25. Zaitseva T., Barabashev A.G. The Innovative HR Practices of Regional Administrations: Is it a New Round of Civil Service Reform in Russia? // *NISPACee Journal of Public Administration and Policy*. 2020. Vol. 13, no. 2. P. 229–248.
26. Ziliotti E. Political meritocracy and the troubles of Western democracies // *Philosophy and Social Criticism*. 2020. Vol. 46, no. 9. P. 1127–1145.

REFERENCES

1. Acemoglu, D. and Robinson, J. (2012) *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York: Crown Publishers.

2. Akkoyunlu, F.K. (2021) 'Efficiency, merit and privilege: public administration reforms in Brazil and Turkey', *Revista Do Serviço Público*, 72(1), pp. 200–231.
3. Amitava, B. (2023) 'Recent public administration reforms in India and impact', *Public Administration Issue*, 6, pp. 62–69.
4. Ansell, Ch., Sørensen, E. and Torfing, J. (2023) 'Public Administration and Politics Meet Turbulence: The Search for Robust Governance Responses', *Public Administration*, 101(1), pp. 3–22.
5. Barabashev, A.G. (2016) 'The crisis of public administration and its impact on the main administrative paradigms of the state and bureaucracy', *Public Administration Issues*, 3, pp. 163–194. (In Russian).
6. Barabashev, A. and Klimenko, A. (2023) 'Administrative and civil service reforms in Russia: Recent trends at the time of turbulence', *Public Administration Issues*, 6, pp. 44–61.
7. Barabashev, A.G. and Prokofiev, V.N. (2019) 'Why Reforms of Public Service of Russia Are Cyclic: An Institutional Explanation from a Liberal Perspective', in: Cucciolla R.M. (ed.) *Dimensions and Challenges of Russian Liberalism: Historical Drama and New Prospects*. Cham: Springer, pp. 165–188.
8. Borenshtein, A.L. and Pozdnyakova, E.V. (2022) 'Problems of transformation of the institution of public service in the domestic state', *Bulletin of Perm University. Legal sciences*, 57, pp. 427–453. (In Russian).
9. Borshchevskiy, G.A. (2022) 'Modern discourse of civil service in Russia: A view through the prism of administrative paradigms', *Public Administration Issues*, 2, pp. 34–59. (In Russian).
10. Chan, H.S. and Gao, J. (2018) 'The politics of personnel redundancy: The non-leading cadre system in the Chinese bureaucracy', *The China Quarterly*, 235, pp. 622–643.
11. Fortescue, S. (2020) 'Russia's civil service: professional or patrimonial? Executive-level officials in five federal ministries', *Post-Soviet Affairs*, 36(4), pp. 365–388.
12. Kovtkov, D.I. and Kuznetsov, V.I. (2019) 'Legal gaps in the formation of a personnel reserve in the state civil service', *Journal of Russian Law*, 11, pp. 121–130. (In Russian).
13. Kozbanenko, V.A. (2018) 'On the issue of the public service management body', *Laws of Russia: experience, analysis, practice*, 11, pp. 46–52. (In Russian).
14. Kupryashin, G.L. (2023) 'Political and administrative abilities of public administration in conditions of turbulence and uncertainty', *Public Administration. Electronic newsletter*, 97, pp. 174–189. (In Russian).
15. Lavrov, I.A. and Kryshtanovskaya, O.V. (2023) 'Social mobility and the competition "Leaders of Russia"', *Ars Administrandi*, 15(2), pp. 292–310. (In Russian).
16. Maslennikova, E.V., Sheburakov, I.B. and Tatarinova, L.N. (2022) 'Analysis of the use of personnel reserves in the public administration system', *Bulletin of the Russian Peoples' Friendship University. Series: Sociology*, 22(2), pp. 324–336. (In Russian).

17. Nalimov, R.Yu. (2019) 'Structure of personnel reserve management of state bodies of the Russian Federation', *Bulletin of Moscow University. Series 12: Political Science*, 1, pp. 77–86. (In Russian).
18. Sheburakov, I.B. and Tatarinova, L.N. (2021) *Personnel reserves in the Russian Federation*. Moscow: Publishing House «Delo». (In Russian).
19. Shklyaruk, M.S. (ed.) (2021) *Personnel policy in the civil service: current problems and necessary changes*. Moscow: Center for Advanced Management Solutions. (In Russian).
20. Smotritskaya, I.I., Chernykh, S.I. and Sazonova, E.S. (2022) 'The concept of public management in the context of long-term goals of the new economic policy', *Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences*, 4, pp. 60–76. (In Russian).
21. Stelina, Y. (2019) 'Theoretical concepts of the institution of public service', *Law enforcement*, 3(2), pp. 21–30. (In Russian).
22. Sullivan, H., Dickinson, H. and Henderson, H. (eds) (2021) *The Palgrave Handbook of the Public Servant*. Palgrave Macmillan: Cham.
23. Tatarinova, L.N. and Maslennikova, E.V. (2021) 'Career strategies in the context of personal and professional development of the management personnel reserve', *Bulletin of the Russian Peoples' Friendship University. Series: Public administration*, 8(1), pp. 37–51. (In Russian).
24. Yuzhakov, V. and Dobrolyubova, E. (2018) 'The Bureaucracy', in: Studin I. (ed.) *Russia: Strategy, Policy and Administration*. London: Palgrave Macmillan, pp. 341–352.
25. Zaitseva, T. and Barabashev, A.G. (2020) 'The Innovative HR Practices of Regional Administrations: Is it a New Round of Civil Service Reform in Russia?', *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 13(2), pp. 229–248.
26. Ziliotti, E. (2020) 'Political meritocracy and the troubles of Western democracies', *Philosophy and Social Criticism*, 46(9), pp. 1127–1145.

Статья поступила в редакцию 20.02.2024;
одобрена после рецензирования 26.02.2024;
принята к публикации 05.06.2024.

Научная статья

УДК: 339.97

DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-2-41-63

СТРАТЕГИЯ «ЗЕЛеноЙ» РЕИНДУСТРИАЛИЗАЦИИ: УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ И ФИНАНСОВЫЕ АСПЕКТЫ

**Афанасьев Мстислав Платонович¹,
Шаш Наталия Николаевна²**

¹ Доктор экономических наук, профессор; департамент политики и управления, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»; 101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20; главный научный сотрудник Института народнохозяйственного прогнозирования Российской академии наук (ИНП РАН); mstafan@hse.ru; ORCID: 0000-0002-8873-9402

² Доктор экономических наук, профессор кафедры финансов устойчивого развития Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова; 115054, г. Москва, Стремянный пер., д. 36; SHash.NN@rea.ru; ORCID: 0000-0003-2779-6961

Аннотация. В статье обсуждается аргументация, связанная с финансовыми особенностями управления «зеленой» реиндустриализацией экономики. Описаны этапы эволюции бизнес-моделей промышленных предприятий в рамках перехода к устойчивому развитию и технологическому суверенитету Российской Федерации. Дана интерпретация концепции «зеленой» промышленности и раскрыты ее существенные характеристики. Приведена динамика изменения значений индекса экоинвестиций и представлен прогноз использования технологий энергетической эффективности в отдельных отраслях российской промышленности в период 2021–2023 гг. Обсуждаются результаты реализации «зеленых» проектов по возобновляемым источникам энергии и внедрения промышленных экотехнологий российскими нефтегазовыми компаниями в контексте принятия Россией обновленной Климатической доктрины. Дана интерпретация объемов бюджетных ассигнований на декарбонизацию, развитие альтернативных источников энергии и переход к экономике замкнутого цикла в проекте Федерального бюджета Российской Федерации на 2024 г. и плановый период 2025–2026 гг. в разрезе государственных программ и федеральных проектов. Предложены основные направления промышленной политики в рамках разработки стратегического сценария «зеленой» реиндустриализации российской экономики.

Ключевые слова: промышленный сектор экономики, «зеленая» реиндустриализация, климатическая доктрина, «зеленая» индустрия, экологический переход, «зеленые» промышленные проекты, государственная промышленная политика, индекс экоинвестиций, экотехнологии, технологии энергетической эффективности.

Для цитирования: Афанасьев М.П., Шаш Н.Н. Стратегия «зеленой» реиндустриализации: управленческие и финансовые аспекты // Вопросы государственного и муниципального управления. 2024. № 2. С. 41–63. DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-2-41-63.

Original article

THE STRATEGY OF «GREEN» REINDUSTRIALIZATION: MANAGERIAL AND FINANCIAL ASPECTS

Mstislav P. Afanasyev¹, Natalia N. Shash²

¹ Doctor of Economics, Professor; Department of Politics and Management, National Research University Higher School of Economics (HSE); 20 Myasnitskaya St., 101000 Moscow, Russia. Chief Researcher at the Institute of Economic Forecasting of the Russian Academy of Sciences (INP RAS); mstafan@hse.ru; ORCID: 0000-0002-8873-9402

² Doctor of Economics, Professor of the Department of Finance for Sustainable Development; Plekhanov Russian University of Economics; 36 Stremyanny Lane, 115054 Moscow, Russia; SHash.NN@rea.ru; ORCID: 0000-0003-2779-6961

Abstract: The article discusses the arguments related to the financial features of managing «green» reindustrialization of the economy. The stages of evolution of business models of industrial enterprises within the framework of transition to sustainable development and technological sovereignty of the Russian Federation are described. The concept of «green» industry is interpreted, and its essential characteristics are revealed. The dynamics of changes in the eco-investment index values is presented and the forecast of the use of energy efficiency technologies in certain sectors of the Russian industry in the period 2021–2023 is presented. The paper discusses the results of the implementation of «green» renewable energy projects and the introduction of industrial eco-technologies by Russian oil and gas companies in the context of Russia's adoption of the updated Climate Doctrine. The article offers an interpretation of the volume of budget allocations for decarbonization, the development of alternative energy sources and the transition to a closed-loop economy in the draft Federal Budget of the Russian Federation for 2024 and the planning period 2025–2026 in the context of state programs and federal projects. The main directions of industrial policy within the development of the strategic scenario for the «green» reindustrialization of the Russian economy are proposed.

Keywords: industrial sector of the economy, «green» reindustrialization, climate doctrine, «green» industry, environmental transition, «green» industrial projects, state industrial policy, eco-investment index, eco-technologies, energy efficiency technologies.

For citation: Afanasyev, M.P. and Shash, N.N. (2024) 'The strategy of «green» reindustrialization: managerial and financial aspects', *Public Administration Issues*, 2, pp. 41–63. (In Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-2-41-63.

JEL Classification: D02, O14, O44.

Статья рассматривает финансовые и управленческие аспекты «зеленой» реиндустриализации промышленного сектора экономики, проведение которой обусловлено необходимостью отказа от традиционных промышленных технологий, основанных на чрезмерной эксплуатации природных ресурсов. В этом контексте возрастает интерес к концепции ответственного экологического и социально-ориентированного управления, на принципах которого строится фундамент «зеленой» экономики, являющейся нейтральной по отношению к окружающей среде. Внедрение в сферу промышленного производства концепции ответственного экологического и социально-ориентированного управления означает, что предприятия при производстве различных видов промышленной продукции должны преимущественно использовать технологии экономики полного цикла, не оказывающие разрушительного воздействия на природную среду.

Данные задачи могут быть решены только в рамках реализации стратегического сценария «зеленой» индустриализации, под которой понимается подход к развитию промышленного сектора, основанного на принципах устойчивости – как альтернатива традиционной ресурсоемкой индустриализации путем технологического природопользования. Именно финансовый сектор способен обеспечить эти качественные изменения, поскольку финансирование экологически устойчивого промышленного производства требует расширения использования инструментов финансового регулирования «зеленой» экономики.

«Зеленая» трансформация промышленного сектора: основные идеи и теоретические концепции

Понимание центральными правительствами важности трансформации промышленной сферы национальных экономик пришло после пандемии COVID-19. Увеличение числа негативных климатических явлений и рост напряженности в цепочках поставок сделали очевидной потребность в «зеленой» трансформации промышленного сектора. Она становится безальтернативным трендом, обусловленным необходимостью снижения ESG-рисков для сохранения природной среды.

Вопросы построения экологически устойчивой экономики в контексте определения возможных сценариев реализации стратегии социально-эко-

номического развития с низким уровнем выброса парниковых газов и политики климатического регулирования обсуждаются в работах Б. Н. Порфирьева, А. А. Широга и др. (2022; 2023).

Проблемы построения «зеленой» экономики на основе концепции устойчивого развития применительно к России раскрываются в исследованиях Г. Б. Клейнера (2023), С. Н. Бобылева (2017), В. И. Данилова-Данильяна (2019), Р. А. Перелета (2018), А. В. Шевчука (2023) и др.

Отдельные аспекты «зеленой» трансформации промышленного сектора в своих публикациях рассматривают зарубежные исследователи: К. Гобалакришнан и Г. Фари (Gobalakrishnan, Phary, 2012); М. Чжоу с соавт. (Zhou et al., 2012); О.-Х. Негулеску (Negulescu, 2016); Д. К. Матисофф и Д. С. Нунан (Matisoff, Noonan, 2022); Л. Ч. Чи Серн, А. Ф. Займе и Л. М. Фунг (Chee Sern, Zaim, Foong, 2018); К. Нанат и Р. Пиллаи (Nanath, Pillai, 2014); Х. Золкифли с соавт. (Zolkifli et al., 2016); Т. Альтенбург и К. Ассманн (Altenburg, Assmann, 2017) и др.

По результатам проведенного авторами контент-анализа выявлено, что исследователи придерживаются такой точки зрения: «зеленой» является промышленность, основанная на экологически чистой системе, в которой существующая промышленная структура, сохраненная в неизменном виде, перестраивается в более экологичную систему (см., например: Kim, Maniquiz-Redillas, 2018).

«Зеленая» политика предполагает создание устойчивых моделей производства и потребления (учитывая ресурсо- и энергоэффективность, низкий уровень выбросов углерода и отходов производства), а также экологически чистых и безопасных моделей промышленности. В этой связи нельзя недооценивать важность влияния климатического фактора на стратегии развития промышленных компаний при реализации мероприятий государственной промышленной политики.

При этом проблемы «зеленой» реиндустриализации, включая разработку действенных механизмов и инструментов озеленения промышленного сектора, остаются одними из наименее исследованных как в теоретическом, так и в практическом плане (Terent'ev, 2021).

В настоящее время все большее внимание уделяется государственной поддержке компаний, применяющих «зеленые» технологии. Это компании, занимающиеся обращением отходов и их вторичной переработкой, использующие возобновляемые источники энергии, предоставляющие услуги экологического анализа и консультирования. Очевидно, что полноценная трансформация промышленности в рамках экологического перехода возможна только в случае формулировки соответствующих приоритетов и национальных целей развития.

В этой связи реализуемая государством стратегическая концепция «зеленой» промышленности находится в русле перехода к Индустрии 5.0., одними из ключевых составляющих которой являются:

- эффективная адаптация к негативным климатическим изменениям;
- рациональное использование и сохранение всех видов природных ресурсов;

- широкая имплементация технологий экономики полного цикла в промышленный сектор;
 - реструктуризация цепочек добавленной стоимости в контексте экологического перехода.
- «Зеленая» промышленность охватывает виды деятельности в двух основных взаимосвязанных дополняющих друг друга сегментах (рис. 1).

Рисунок 1

Основные сегменты «зеленого» промышленного производства в рамках реализации мероприятий государственной промышленной политики



Источник: составлено авторами.

Интересна концепция «экологическая промышленность», введенная в научный оборот еще в 2005 г. в работе Д. Гиббса, П. Дойца и А. Проктора (Gibbs, Deutz, Proctor, 2005). Она представляет собой область исследований, систематически изучающую использование веществ и энергии в производстве и его процессах, в экономике в целом и в отдельных отраслях промышленности на местном, региональном и глобальном уровнях.

Внедрение концепции экологической промышленности предполагает концентрацию на потенциальной роли предприятий (особенно государственных корпораций или компаний с государственным участием) в снижении объема выбросов загрязняющих веществ при производстве продукции.

Технологии уменьшения нагрузки на окружающую среду применяются на пути от экспорта сырья и промышленных товаров до использования продуктов и обращения с отходами производства. На это обращается внимание в работах следующих авторов: Дж. Го, Х. Мао и Т. Ван (Guo, Mao, Wang, 2010); Дж. Го и Л. Цай (Guo, Cai, 2011); Дж. Го, Х. Ю и Х. Мао (Guo, Yu, Mao, 2013); З. Нана, З. Хонгян и Л. Хайфэн (Nana, Hongyan, Haifeng, 2018). Преимущество перехода к «зеленому» промышленному производству заключается в том, что оно гарантирует постоянное улучшение экологических показателей во всех отраслях промышленности, независимо от сектора, размера или местоположения, наряду с повышением ответственности производителей и общими усилиями по снижению климатических и экологических рисков.

В ходе контент-анализа было установлено, что во внутристрановых и межстрановых исследованиях часто встречается индекс экоинвестиций, который входит в группу статистических показателей «Экологическая и ресурсная производительность». Они используются в мониторинговых процедурах оценки уровня «озеленения» экономики и технологической экологизации промышленного сектора стран ОЭСР.

Опираясь на эти показатели, можно добиться эффективного использования ресурсов в производственных процессах, устойчивого развития, поэтапного сокращения выбросов токсичных веществ, замены ископаемого топлива возобновляемыми источниками энергии, повысить уровень охраны труда и техники безопасности, уменьшить воздействие на окружающую среду.

В то же время, поскольку проблемы проведения «зеленой» трансформации остаются одними из наименее проработанных и в теоретическом, и в практическом аспектах, целесообразно сформировать механизмы государственной поддержки для создания и распространения основанных на концепции экологической промышленности бизнес-моделей, предполагающих использование эколого-индустриальных разработок, направленных:

- на повышение конкурентоспособности бизнеса;
- на сокращение объема отходов и снижение уровня загрязнения окружающей среды на территориях присутствия;
- на создание новых рабочих мест и улучшение условий труда.

В контексте достижения целей устойчивого развития для эффективного процесса «зеленой» трансформации экономики государству в рамках стратегии развития промышленности необходимо применять систематические и комплексные методы, являющиеся основой новой «зеленой» бизнес-модели в промышленном секторе (рис. 2).

Результаты сравнительного анализа наиболее успешных практик реализации бизнес-моделей экологической промышленности представлены в работе (Susur, Hidalgo, Chiaronib, 2019). Внедрение в промышленную практику описанных выше бизнес-моделей, которые доказали свою эффективность в ходе проведения процедур оценки их использования в промышленном секторе, требует смены вектора государственной промышленной политики.

Рисунок 2

Вектор эволюции бизнес-моделей в промышленном секторе в рамках перехода к устойчивому развитию



Источники: составлено авторами на основе материалов (Guo, Yu, Mao, 2013; Nana, Hongyan, Haifeng, 2016; Susura, Hidalgo, Chiaronib, 2019).

Роль государства в проведении «зеленой» трансформации промышленного производства: зарубежный опыт

Для перехода на «зеленые» стандарты промышленного производства в разных странах мира принимаются соответствующие законодательные акты. Пионером в этой сфере стала Китайская народная республика, в конституции которой еще в 2018 г. появилась норма экологически развитой цивилизации. В продолжение этой инициативы был принят пятилетний план развития Китая (2021–2025 гг.), предусматривающий последовательное снижение объема выбросов углекислого газа (на 18%) и уменьшение по-

требления энергии (на 13,5%) на единицу ВВП к концу 2025 г. Более того, был принят предложенный Министерством промышленности Китая план, включающий «зеленое» развитие промышленных предприятий на период 2022–2026 гг. В соответствии с данным планом в 2023 г. Китай стал одним из наиболее значимых инвесторов в проекты возобновляемой энергетики: доля страны превысила 30% мощности возобновляемой энергетики в мире.

Следующими широко обсуждаемыми документами стали закон США о снижении инфляции (2022 г.) и Закон о нулевой чистой промышленности ЕС (2023 г.).

Во многих странах мира «зеленая» индустриализация рассматривается как прорыв в сфере развития на фоне кризисного состояния промышленного производства. В качестве примера можно привести Францию, промышленность которой в последние годы испытывает ряд проблем. Во-первых, из-за санкционной и контрсанкционной политики возникла напряженность в области поставок энергоносителей и выросли цены на основные сырьевые товары. Это определенным образом осложнило перспективы экономического роста французской экономики, которая в 2022 г. продемонстрировала свою способность к устойчивости: экономическая активность по итогам года составила 2,6% (2021–6,8%), прогноз на 2023 – 0,8%¹. Инфляция во Франции в 2022 г. составила + 7,1%, на 4 квартал 2023 г. – 5,2% (после + 1,6% в 2021 г.).

Во-вторых, во Франции уже в течение нескольких десятков лет наблюдается стагнация промышленного сектора, которая привела к снижению его доли в ВВП с 22 до 11% и к сокращению рабочих мест на 2,5 млн. Данные показатели демонстрируют уровень деиндустриализации национальной экономики.

При этом на долю промышленных предприятий приходится более 19% выбросов всех парниковых газов. Европейской «зеленой» промышленной инициативой в качестве насущной провозглашалась задача обеспечения роста промышленного сектора с одновременным снижением неблагоприятного воздействия результатов его функционирования на климат.

Все вышеуказанные обстоятельства поспособствовали внедрению программы реиндустриализации национальной экономики Франции, важным этапом которой стал нормативный акт (Закон о «зеленой» промышленности). Этот акт провозглашает своей целью «озеленить» (т. е. модернизировать в соответствии с современными экологическими требованиями) отрасли промышленного производства и сделать страну лидером в сфере экологически чистых технологий для проведения декарбонизации промышленного сектора.

Подготовке данного закона предшествовало появление Закона о нулевой чистой промышленности (NZIA)², инициированного Европейской комиссией в конце марта 2023 г. Этот Закон появился в рамках так называемо-

¹ Согласно данным европейских институтов, наибольший рост промпроизводства в месячном сопоставлении отмечен в Ирландии (13,1%) и Дании (6,3%).

² URL: <https://ru.eureporter.co/environment/european-green-deal/2023/03/21/net-zero-industry-act-making-the-eu-the-home-of-clean-technologies-manufacturing-and-green-jobs/>

го Промышленного плана «Зеленая сделка»³ как альтернатива закону США о снижении инфляции (август 2022 г.), предусматривающему масштабную финансовую поддержку «зеленых» проектов в промышленности⁴, а также пятилетнему плану стимулирования экологичного развития промышленных секторов Китая (2022–2026 гг.).

Таким образом, поскольку целый ряд стран накопил существенный опыт в выпуске законодательных актов, направленных на поэтапное «озеленение» промышленности, представляется целесообразным учесть его при разработке стратегического сценария «зеленой» реиндустриализации промышленного сектора Российской Федерации.

Российская практика «зеленой» реиндустриализации: экотехнологии и индекс экоинвестиций

Важнейшим элементом «зеленой» реиндустриализации Российской Федерации, направленной на экологизацию отечественного бизнеса и инфраструктуры, является внедрение в производственные процессы инновационных «зеленых» технологий. В течение 2023 г., по оценкам ВЭБ.РФ, в рамках активизации перехода на экотехнологии объем инвестиций исключительно в «зеленые» проекты в промышленном секторе Российской Федерации составил более 19 трлн руб. Около 7 трлн руб. было направлено на повышение качества городской среды: модернизацию транспортных систем, внедрение энергосберегающих технологий, переработку твердых бытовых отходов (так, в 2025 г. степень утилизации упаковки составит 55%, а в 2027 г. – 100%).

На втором месте – инвестиции в проекты низкоуглеродной энергетики (5,5 трлн руб.), на третьем – непосредственно проекты высокотехнологичных промышленных производств (4 трлн руб.). Например, на строительство «зеленых» электростанций в период с 2025 по 2035 гг. предусмотрено 360 млрд руб. Производство безуглеродной продукции может решить проблему обеспечения технологического суверенитета в отношении стран, конкурирующих и взаимодействующих в рамках реализации инвестиционных и других специфических стратегий развития.

В контексте обеспечения технологического суверенитета России запланирована реализация «зеленых» проектов, предполагающих достижение внутривнутриотраслевых ESG-эффектов (включая показатели повышения качества жизни) без учета требований трансграничного углеродного сбора стран ЕС.

Для выполнения данных задач в федеральном бюджете Российской Федерации предусмотрены мероприятия, направленные на декарбонизацию, развитие альтернативной энергетики и переход к экономике замкнутого цикла. Указанные мероприятия осуществляются в рамках трех федеральных

³ URL: <https://www.greatitalianfoodtrade.it/ru/рынки/Промышленный-план-«зеленой-сделки»-ЕС-необходимый-экологический-переход/>

⁴ Предполагается выделить 437 млрд долл. США на нейтрализацию климатических изменений и повышение качества здравоохранения, в том числе 374 млрд долл. США на обновление энергетического сектора и налоговые льготы для проектов экологически чистой энергии.

проектов, рассредоточенных по трем государственным программам: «Экономическое развитие и национальная экономика»⁵, «Научно-технологическое развитие Российской Федерации»⁶, «Охрана окружающей среды»⁷ (табл. 1).

Таблица 1

Бюджетные ассигнования федерального бюджета на снижение углеродного следа и развитие альтернативных источников энергии, предусмотренные в рамках федеральных проектов в период 2023–2026 гг., млн руб.

Федеральные проекты	2023 г. (оценка)	2024 г. (N 540-ФЗ)	2025 г. (N 540-ФЗ)	2026 г. (N 540-ФЗ)
Федеральный проект «Политика низкоуглеродного развития» (ГП «Экономическое развитие и национальная экономика»; ГП «Научно-технологическое развитие Российской Федерации»)	3 346,0	5 228,0	162,3	167,2
Федеральный проект «Чистая энергетика» (ГП «Научно-технологическое развитие Российской Федерации»; ГП «Развитие энергетики»)	5 715,9	4 233,5	1 239,3	2 661,2
Федеральный проект «Экономика замкнутого цикла» (ГП «Охрана окружающей среды»)	3 286,0	5 289,2	–	–
	12 347,9	14 750,7	1 401,6	2 828,4

Источник: составлено авторами на основе данных Федерального закона от 27.11.2023 N 540-ФЗ «О федеральном бюджете на 2024 г. и на плановый период 2025 и 2026 гг.». URL: <https://minfin.gov.ru/>

Согласно проекту федерального бюджета на 2024 финансовый год и плановый период 2025–2026 гг., в 2024 г. на декарбонизацию, развитие альтернативной энергетики и переход к экономике замкнутого цикла предполагается выделить 14 750,7 млн руб., в том числе на Федеральный проект «Политика низкоуглеродного развития» – 5 228,0 млн руб., Федеральный проект «Чистая энергетика» – 4 233,5 млн руб., Федеральный проект «Экономика замкнутого цикла» – 5 289,2 млн руб.

⁵ Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. N 316. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162191/854091cacc247df1c6774f4f03b0ac1ce496921c/

⁶ Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 29.03.2019 N 377 (ред. от 17.01.2024) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Научно-технологическое развитие Российской Федерации"». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_322380/bdc66874425f045bcd3468e5d992818280fae98f/

⁷ Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 N 326 (ред. от 25.11.2023) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Охрана окружающей среды"» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2024). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162183/

При этом в очередном бюджетном цикле общий объем бюджетных ассигнований на эти цели запланирован в размере 18 980,7 млн руб., в том числе на Федеральный проект «Политика низкоуглеродного развития» – 5 557,5 млн руб., Федеральный проект «Чистая энергетика» – 8 134,0 млн руб., Федеральный проект «Экономика замкнутого цикла» – 5 289,2 млн руб.

Анализ структуры расходов федерального бюджета на 2024–2026 гг. позволяет сделать вывод, что в государственных программах и федеральных проектах объем бюджетных ассигнований на нейтрализацию негативного воздействия на окружающую среду промышленного сектора явно недостаточен. При этом наблюдается уменьшение бюджетных расходов на эти цели. Так, например, в очередном бюджетном цикле не предусмотрены расходы на Федеральный проект «Электроавтомобиль и водородный автомобиль» (ГП «Развитие энергетике»), в то время как в 2023 г. объем ассигнований на реализацию данного федерального проекта составил 2 882,3 млн руб.

Для определения уровня внедрения экотехнологий в промышленный сектор («озеленения» промышленности) используется индекс экоинвестиций, среднее значение которого по наиболее продвинутым сферам производства в 2022 г. продемонстрировало снижение более чем на 16% по сравнению с 2021 г. (25 и 30 баллов соответственно).

В целом по итогам 2022 г. десятка отраслей промышленного сектора Российской Федерации, наиболее активно реализующих «зеленые» проекты, выглядит следующим образом (рис. 3).

Рисунок 3

Динамика значений индекса экоинвестиций десятки наиболее продвинутых сфер промышленного производства Российской Федерации в период 2021–2023 гг.



Источник: составлено авторами с использованием результатов исследования И. С. Лолы и М. Б. Бакеева (2023) и данных корпоративных и отраслевых сайтов.

При этом по результатам 2022 г. существенно снизилось значение индекса экоинвестиций в сфере деревообработки и изготовления изделий из дерева и пробки – более чем в два раза (с 43 до 21 балла), а также в сфере производства химических веществ и химических продуктов – в 1,9 раза (с 48 до 25 баллов). Наилучшие результаты показал сектор добычи металлических руд, где рост индекса экоинвестиций вырос с 36 до 59 баллов.

В 2022–2023 гг. «зеленые» инвестиции российских компаний превысили 1% от совокупного объема инвестиций в основной капитал, что составило 0,25 от ВРП российских субъектов. В промышленном секторе России все больше энергоемких компаний инициируют реализацию «зеленых» проектов. Наиболее продвинутые отрасли – электроэнергетика, нефтегазовая.

В 2024 г. будут введены в эксплуатацию новые солнечные, ветрогенераторные и малые гидроэнергетические станции, объем выработки электроэнергии на которых превысит 5,5 ГВт и составит 2,2% от текущей мощности отрасли; к 2035 г. планируется возвести «зеленые» электростанции общей мощностью 12 ГВт, что обеспечит 4,8% текущей мощности всей генерации.

Результаты проведенного авторами анализа показали, что крупнейшие российские нефтегазовые компании начинают все больше инвестировать в возобновляемые источники энергии, в частности в строительство и эксплуатацию солнечных электростанций (ПАО «ЛУКОЙЛ», ПАО «Транснефть», ПАО «Газпромнефть», ПАО «Газпромнефть»), в использование солнечных и ветрогенераторов на объектах добычи магистрального транспорта газа и газораспределительных сетей (ПАО «Роснефть», ПАО «Газпром»).

В 2022 г. на фоне снижения приоритетности повестки декарбонизации и в свете необходимости обеспечения устойчивости поставок бюджеты российских компаний на «зеленые» мероприятия были сокращены на 22%, однако в целом наблюдается увеличение числа проектов в сфере энергоэффективности и возобновляемых и альтернативных источников энергии⁸. Наибольший интерес бизнес-структуры проявляют к «зеленым» технологиям в таких сферах, как повышение энергоэффективности и утилизация отходов: в различных профильных проектах участвуют более 21% предприятий отрасли.

Результаты контент-анализа материалов (рис. 4), включающих данные внедрения в производственные процессы российских предприятий технологий энергетической эффективности, выявили девять отраслей промышленности, в которых в 2023 г. по сравнению с 2022 г. увеличилась доля предприятий, реализующих подобные проекты. В тройку лучших отраслей вошли производство пищевых продуктов (с 17 до 26%), производство бумаги (с 11 до 23%), производство резиновых и пластмассовых изделий (с 14 до 22%).

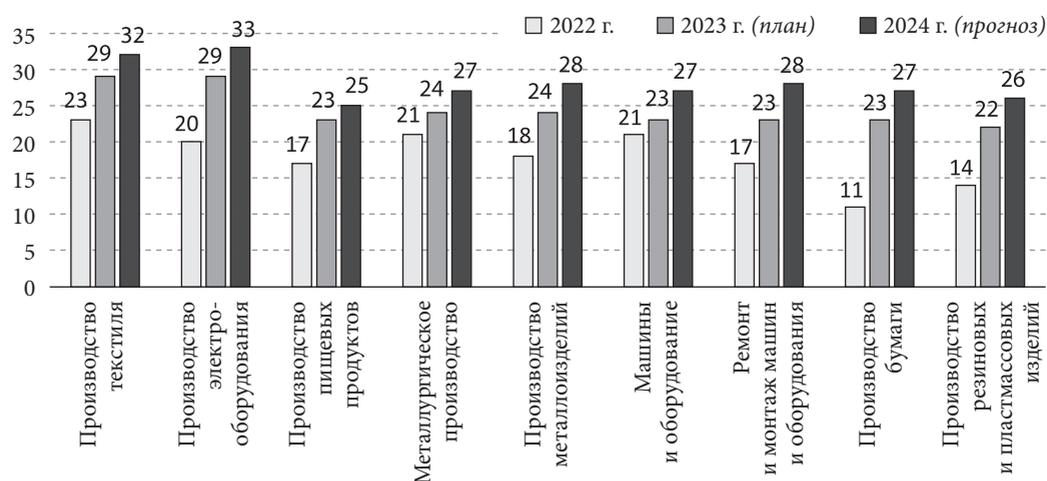
Траектория «озеленения» российской промышленности носит крайне нелинейный характер из-за отраслевой и внутриотраслевой дифференциации и сложившихся технологических и экологических дисбалансов регионального развития. Очевидно, что в целом в российском промышленном секторе наблюдается существенное отставание по количеству реализуемых «зеленых»

⁸ Рассчитано на основе данных корпоративных сайтов компаний.

проектов и уровню внедрения экологических технологий, что порождает риски снижения конкурентоспособности отечественных предприятий.

Рисунок 4

Долевое соотношение предприятий в отраслях промышленности Российской Федерации, наиболее активно внедряющих технологии энергоэффективности, %



Источник: составлено авторами с использованием результатов исследования И. С. Лолы и М. Б. Бакеева (2023) и данных корпоративных и отраслевых сайтов.

Существенными ограничениями ускоренного роста использования технологий энергоэффективности в рамках перехода к «зеленой» индустрии являются: во-первых, отсутствие системных государственных мер по изменению структуры промышленного сектора в пользу отраслей (и подотраслей), наиболее приоритетных с точки зрения стимулирования процесса «зеленой» промышленной трансформации; во-вторых, недооценка положительных экономических эффектов внедрения экотехнологий со стороны бизнес-структур; в-третьих, отсутствие единых «зеленых» стандартов для различных сфер промышленного производства.

Стратегический сценарий «зеленой» реиндустриализации России: базовые составляющие

Президентом России В. В. Путиным в преддверии раунда климатической конференции COP28 в Дубае (2023 г.) была утверждена обновленная Климатическая доктрина⁹. В ней впервые было юридически прописано достижение углеродной нейтральности в России к 2060 г.

⁹ Данная климатическая доктрина сменила аналогичный документ, принятый в 2009 г. Первой российской доктриной в области климата стала Экологическая доктрина, одобренная распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2002 г. N 1225-р., одним из пунктов которой заявлена необходимость «исследования возможного глобального и регионального изменения климата и его последствий для природной среды». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_92097/

В новой Климатической доктрине России подтверждается цель достижения через 35 лет уровня 70% нетто-выбросов парниковых газов (с учетом поглощения) от уровня 1990 г. и реализации ряда дополнительных мер в рамках декарбонизации отраслей экономики и увеличения поглощающей способности управляемых экосистем¹⁰. Стратегическая позиция России состоит в следующем.

1. Сбалансированность действий для достижения целей и приоритетов устойчивого развития.
2. Недопустимость необоснованной дискриминации при принятии государством мер по борьбе с изменением климата, затрагивающей международную торговлю.
3. Технологическая нейтральность: доктрина придает особое климатическое измерение идеям технологического суверенитета.

Согласно принятой Климатической доктрине Российской Федерации запланирован ряд мер, направленных на повышение энергетической эффективности во всех отраслях экономики для снижения выбросов парниковых газов.

Данные документы продолжают и развивают план мероприятий, реализуемых в рамках Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 г.¹¹. В этой Стратегии определены основные вызовы и угрозы экологической безопасности, цели, задачи и механизмы реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности страны¹², в том числе в качестве приоритетного направления указано внедрение инновационных и экологически чистых технологий и развитие экологически безопасных производств.

Вместе с тем достижение целей и задач Климатической доктрины и обеспечение технологического суверенитета возможно только при полномасштабной «зеленой» реиндустриализации российской экономики. В этой связи предложен Стратегический сценарий «зеленой» реиндустриализации, включающий четыре приоритетных направления (базовые составляющие) (рис. 5).

Реализация сценария «зеленой» реиндустриализации невозможна без структурных изменений в системе профессионального и высшего образования. Обращая внимание на важность вопроса подготовки кадров для «зеленой» промышленности (см.: Zolkifli et al., 2016; Sern, Zaima, Foong, 2018), авторы в частности отмечают, что существует десять наиболее распространенных экологических навыков, востребованных в различных отраслях. Наиболее значимыми из них являются навыки «зеленых» закупок, энергетические навыки и навыки использования «зеленых» финансовых инструментов.

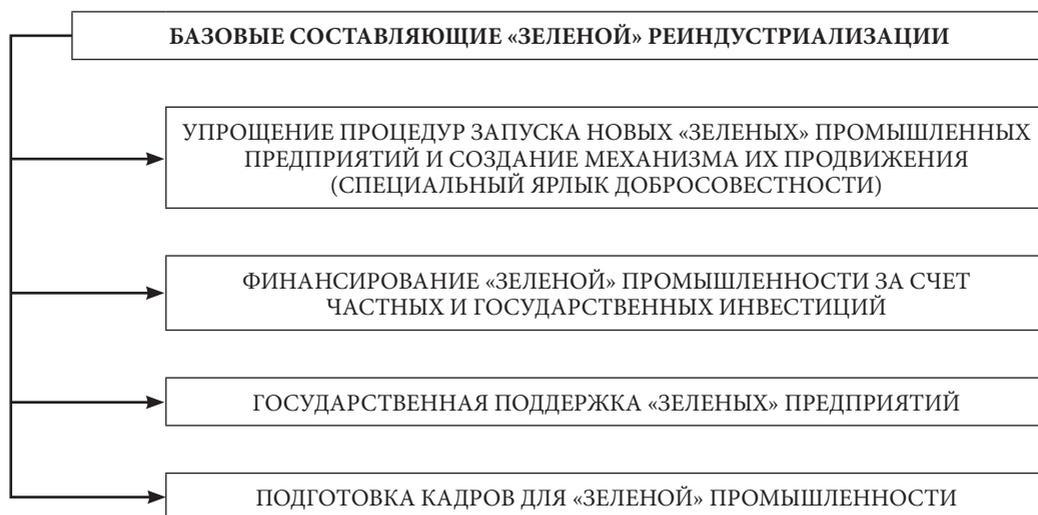
¹⁰ Одним из важных целевых показателей обновленной Климатической доктрины является сокращение к 2030 г. объема нетто-выбросов на 46% по отношению к уровню 1990 г.

¹¹ URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41879>

¹² Правовой базой данного документа являются в том числе Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г., утвержденные Президентом Российской Федерации 30 апреля 2012 г. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/15177>

Рисунок 5

**Приоритетные направления (базовые составляющие)
стратегического сценария «зеленой» реиндустриализации
экономики в рамках обновленной Климатической доктрины
Российской Федерации**



Источник: предложено авторами.

По мнению авторов, роль и направления деятельности государственных образовательных учреждений по подготовке кадров по профильным специальностям должны быть приведены в соответствие с потребностями промышленных секторов. Поэтому одним из необходимых условий является пересмотр и обновление программ обучения в учебных заведениях профессионального образования для подготовки выпускников, владеющих всем спектром экологических навыков.

По каждому из приоритетных направлений стратегического сценария «зеленой» реиндустриализации промышленного сектора российской экономики предлагается реализация комплекса следующих мероприятий (рис. 6).

В рамках упрощения процедур запуска новых «зеленых» промышленных предприятий особое внимание следует уделить уменьшению сроков ввода в эксплуатацию «зеленых» стартапов, поскольку это служит основным препятствием для потенциальных инвесторов (как отечественных, так и зарубежных) в промышленный сектор страны.

Увеличение доли «зеленого» государственного заказа в государственных закупках позволит не только сфокусировать внимание правительственных институтов на климатической повестке, в том числе путем внедрения экологических критериев в государственный заказ, но и повысить привлекательность и конкурентоспособность российских «зеленых» промышленных предприятий в условиях новых макроэкономических и геополитических вызовов.

Рисунок 6

Приоритетные направления и мероприятия стратегического сценария «зеленой» реиндустриализации экономики в рамках обновленной Климатической доктрины Российской Федерации

ПРОГРАММА «ЗЕЛеной» РЕИНДУСТРИАЛИЗАЦИИ

ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ	МЕРОПРИЯТИЯ (13)
<p>Упрощение процедур запуска и поддержка новых промышленных предприятий</p>	<ul style="list-style-type: none"> – выделение специальных производственных площадок и очищение промышленных территорий от мусора; – ускорение темпов реиндустриализации территорий; – сокращение в два раза темпов ввода в эксплуатацию новых предприятий; – создание упрощенной «исключительной» процедуры регистрации «зеленых» стартапов, в том числе производств по переработке промышленных отходов
<p>Финансирование «зеленой» промышленности за счет государственных и частных инвестиций</p>	<ul style="list-style-type: none"> – поддержка «зеленых» технологий путем налогового кредита «инвестиции в “зеленую” промышленность»; – поддержание декарбонизации действующих предприятий; – стимулирование частных сбережений для финансирования зеленой промышленности
<p>Государственная поддержка «зеленых» предприятий</p>	<ul style="list-style-type: none"> – выявление лучших «зеленых» компаний по результатам «зеленых» КРП¹³ и ежегодных рэнкингов; – «зеленый» государственный заказ продвижения экопродуктов, в том числе с использованием переработанного сырья; – увязка получения государственных субсидий с воздействием деятельности на окружающую среду; – переход на «зеленый» формат государственного бюджета
<p>Подготовка кадров для «зеленой» промышленности</p>	<ul style="list-style-type: none"> – «зеленая» реструктуризация профилей обучения по инженерным и техническим специальностям; – подготовка кадров для «зеленой» реиндустриализации по финансовым и управленческим специальностям

Источник: предложено авторами.

¹³ В качестве «зеленых» КРП в промышленном секторе предполагается использовать индекс эко-инвестиций, показатель уровня использования технологий энергоэффективности.

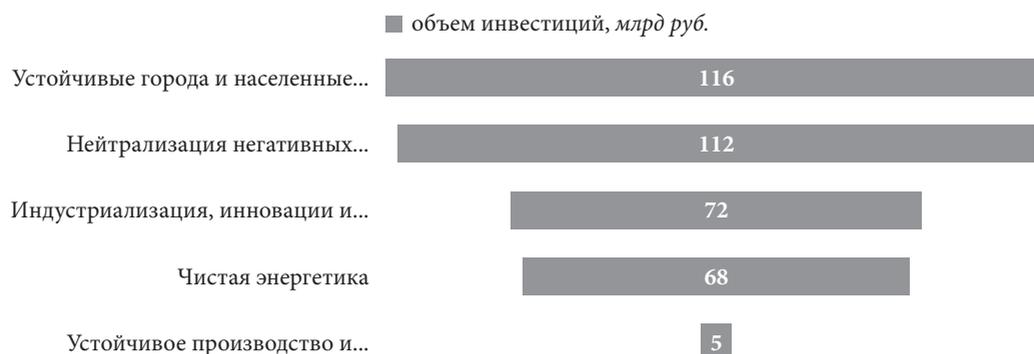
Реализация «зеленых» промышленных проектов требует больших инвестиций. В этой связи следует широко применять разнообразные финансовые механизмы государственной поддержки, включая налоговые льготы и инструменты «зеленой» кредитной политики: это может побудить компании увеличить долю использования «зеленых» инновационных технологий. На это, в частности, обращают внимание в своем исследовании С. Линг с соавторами (Ling et al., 2020).

С целью увеличения инвестиционной активности для реализации проектов «зеленой» реиндустриализации предлагается использовать всю линейку утвержденных Банком России новых инструментов устойчивого развития¹⁴.

На основе данных, представленных эмитентами, авторами были выявлены наиболее привлекательные направления «зеленых» инвестиционных проектов (рис. 7).

Рисунок 7

Распределение инвестиций по направлениям «зеленых» проектов, привлеченных от размещения выпусков «зеленых» облигаций в 2018–2022 гг. в Российской Федерации, млрд руб.



Источник: рассчитано авторами на основе материалов и данных сайта Банка России. URL: <https://cbr.ru/>

Представленные на Рисунке 7 данные свидетельствуют о существенном недостатке в России притока инвестиций, направленных на индустриализацию, инновации, инфраструктуру и устойчивое производство: они составили всего 14% и 1% соответственно от общего объема привлеченных средств.

За период 2018–2022 гг. российские компании приобрели необходимый опыт привлечения «зеленого» финансирования, прежде всего «зеленых» кредитов и «зеленых» облигаций. На 01.01.2023 общий объем «зеленых»

¹⁴ Речь идет о таких «зеленых» финансовых инструментах, как адаптационные облигации, облигации, связанные с целями устойчивого развития, облигации климатического перехода. Они акцентируют внимание на вопросах устойчивости и внедрения ESG-принципов в деятельность предприятий. Выпуск этих облигаций предусмотрен в контексте «Основных направлений развития финансового рынка на 2023–2025 гг.». URL: <https://cbr.ru/>

кредитов бизнесу превысил 1,85 трлн руб., что в 3,5 раза больше средств, полученных за счет выпусков «зеленых» облигаций (524 млрд руб.).

Успех реализации стратегического сценария «зеленой» реиндустриализации требует принятия государственных решений, предусматривающих запуск плана «климатического будущего», который ориентирован на молодежь в возрасте до 30 лет. Одним из вариантов такого плана может быть блокировка средств на период от пяти до 10 лет, что позволит привлечь долгосрочные инвестиции в такие отрасли, как возобновляемые источники энергии, декарбонизация промышленных предприятий, а также в программы запуска в Российской Федерации инновационного «зеленого» бизнеса.

Данная мера государственной поддержки может существенно увеличить число потенциальных молодых инвесторов, которые будут пользоваться новым сберегательным продуктом, при условии обеспечения большей доходности от вложений средств в проекты экологического перехода по сравнению с традиционными банковскими продуктами.

Здесь возможен двойной позитивный эффект: во-первых, модели поведения инвесторов (особенно институциональных) на рынках современных финансовых инструментов демонстрируют устойчивый растущий спрос на инвестиции, способствующие экологическому («зеленому») переходу; во-вторых, достижение цели построения «зеленого» промышленного сектора невозможно без привлечения долгосрочного частного финансирования. Именно это обстоятельство в настоящее время является наиболее слабым звеном всей «зеленой» промышленной трансформации.

Реализация стратегического сценария «зеленой» реиндустриализации в рамках обновленной Климатической доктрины Российской Федерации позволит к 2030 г. достичь следующих экологических и экономических эффектов (рис. 8).

Рисунок 8

**Ожидаемые экологические и экономические эффекты
от реализации стратегического сценария «зеленой»
реиндустриализации в рамках Климатической доктрины
Российской Федерации к 2030 г.**

СФЕРЫ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ И ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЭФФЕКТОВ РЕАЛИЗАЦИИ СЦЕНАРИЯ «ЗЕЛеной» РЕИНДУСТРИАЛИЗАЦИИ			
ЭКОЛОГИЯ	ИНВЕСТИЦИИ	ЗАНЯТОСТЬ	ТЕХНОЛОГИИ
Снижение объема выбросов CO ₂ на 13% (1,7 млрд т)	Объем инвестиций в промышленный сектор экономики (4 трлн руб.). Индекс экоинвестиций: 35	В «зеленой» промышленности будет создано 40 000 новых рабочих мест	Доля предприятий в отраслях промышленности, использующих технологии энергоэффективности: 35%

Источник: рассчитано авторами на основе результатов реализации предлагаемого сценария «зеленой» реиндустриализации.

Проведенное исследование позволило сделать следующие выводы.

Основными препятствиями «озеленения» российской промышленности являются:

- наличие отраслевой и внутриотраслевой дифференциации и сложившихся технологических и экологических дисбалансов регионального развития страны, особенно с учетом новых территорий Российской Федерации;
- отсутствие системных мер государственной поддержки (в том числе в рамках реализуемой промышленной политики) по изменению структуры промышленного сектора в пользу отраслей (и подотраслей), наиболее приоритетных с точки зрения стимулирования процесса «зеленой» промышленной трансформации;
- недооценка положительных экономических эффектов внедрения эко-технологий со стороны бизнес-структур;
- отсутствие единых «зеленых» стандартов для всех сфер промышленного производства.

Достижение целей устойчивого развития в рамках обновленной Климатической доктрины требует системной реструктуризации российской экономики путем перераспределения финансовых потоков в отрасли, приоритетные с точки зрения стимулирования процесса «зеленой» промышленной трансформации. В этой связи целесообразно применять разнообразные финансовые инструменты и механизмы государственной поддержки, включая налоговые льготы и инструменты «зеленой» кредитной политики, для стимулирования инвестиций, носящих ресурсосберегающий и эколого-ориентированный характер, следуя стратегическому сценарию «зеленой» реиндустриализации промышленного сектора экономики Российской Федерации.

«Зеленая» трансформация промышленного сектора должна происходить в единстве с государственной промышленной политикой обеспечения технологического суверенитета с учетом высокой вероятности ужесточения санкционных ограничений в среднесрочной перспективе.

В этой связи органам государственного управления при разработке промышленной политики следует сосредоточить свое внимание на мерах, направленных на ликвидацию координационных экстерналий, связанных с необходимостью значительного объема инвестиций для стимулирования процесса «зеленой» реиндустриализации промышленного сектора экономики.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Бобылев С.Н. Устойчивое развитие в интересах будущих поколений: экономические приоритеты // Мир новой экономики. 2017. № 3. С. 90–96.
2. Данилов-Данильян В.И. Глобальная экологическая проблема и устойчивое развитие // Вестник Московского университета. Серия 6. Экономика. 2019. № 4. С. 8–23.

3. Клейнер Г.Б. Расширяющаяся вселенная экономической теории // *AlterEconomics*. 2023. Т. 20, № 1. С. 1–8.
4. Лола И.С., Бакеев М.Б. «Зеленые» технологии в промышленности: тренды greentech-направлений в 2022–2023 гг. М.: НИУ ВШЭ, 2023.
5. Порфирьев Б.Н., Широв А.А. Стратегии социально-экономического развития с низким уровнем выбросов парниковых газов: сценарии и реалии для России // *Вестник Российской академии наук*. 2022. Т. 92, № 5. С. 415–423.
6. Перелет Р.А. Переход к экономике замкнутого цикла и цифровой экономике // *Вопросы новой экономики*. 2018. Т. 48, № 4. С. 81–87.
7. Порфирьев Б.Н., Широв А.А., Колпаков А.Ю., Единак Е.А. Возможности и риски политики климатического регулирования в России // *Вопросы экономики*. 2022. № 1. С. 72–89.
8. Узяков М.Н., Колпаков А.Ю., Порфирьев Б.Н., Галингер А.А., Янтовский А.А. Материалоемкость и энергоемкость глобальной углеродной нейтральности // *Проблемы прогнозирования*. 2023. Т. 198, № 3. С. 80–89.
9. Шевчук А.В. ESG – современная стратегия экологизации экономики России. В сборнике: *Глобальные вызовы и национальные экологические интересы: экономические и социальные аспекты. Сборник материалов XVII международной научно-практической конференции Российского общества экологической экономики*. Под редакцией Т.О. Тагаевой, Л.К. Казанцевой. Новосибирск, 2023. С. 71–81.
10. Altenburg T., Assmann C. (Eds.) *Green Industrial Policy. Concept, Policies, Country Experiences*. UN Environment; German Development Institute. Geneva, Bonn, 2017.
11. Chee Sern L.Ch., Zaim A.F., Foong L.M. *Green Skills for Green Industry: A Review of Literature* // *Journal of Physics Conference Series*. 2018. Vol. 1019, no. 1. P. 012030. DOI: 10.1088/1742-6596/1019/1/012030
12. Gibbs D., Deutz P., Proctor A. *Industrial ecology and eco-industrial development: A potential paradigm for local and regional development?* // *Regional Studies*. 2005. Vol. 39, no. 2. P. 171–183. DOI: 10.1080/003434005200059959
13. Gobalakrishnan C., Phary G. *The Concept of Green Industry: A Road to Sustainable Development* // *International Journal of Scientific Research*. 2012. Vol. 2, no. 8. P. 497–498. DOI: 10.15373/22778179/AUG2013/163
14. Guo J., Cai L. *Research on the Comparison between Traditional Industry and Ecological Industry* // *Far East Journal of Psychology and Business*. 2011. Vol. 2, no. 3, issue 3. P. 36–42.
15. Guo J., Mao H., Wang T. *Ecological Industry: A Sustainable Economy Developing Pattern* // *Journal of Sustainable Development*. 2010. Vol. 3, no. 3. P. 239–242. URL: <https://doi.org/10.5539/jsd.v3n3p239>
16. Guo J., Yu H., Mao H. *The Industrial Competitiveness Analysis Based on Industrial Ecology* // *Elixir Production Management*. 2013. No. 57. P. 14046–14048.

17. Kim K.-H., Maniquiz-Redillas M.C. Green industry concept and practices in Wealth Creation without Pollution: Designing for Industry, Ecobusiness Parks and Industrial Estates. WA Publishing, 2018. P. 55–71. DOI: https://doi.org/10.2166/9781780408347_65
18. Ling S., Han G., An D., Hunter W.C. The Impact of Green Credit Policy on Technological Innovation of Firms in Pollution-Intensive Industries: Evidence from China // Sustainability. 2020. Vol. 12, no. 11. P. 4493. DOI: 10.3390/su12114493
19. Matisoff D.C., Noonan D.S. Ecolabels, Innovation, and Green Market Transformation: Learning to LEED (Organizations and the Natural Environment). Cambridge University Press, 2022. DOI: 10.1017/9781108888769
20. Nana Z., Hongyan Z., Haifeng L. Research on Path Selection of Ecological Industry Chain Formation: Construction or Evolution // Journal of Computational and Theoretical Nanoscience. 2016. Vol. 13. P. 9830–9836. URL: <https://doi.org/10.1166/jctn.2016.5936>
21. Nanath K., Pillai R. Green Information Technology: Literature Review and Research Domains // Journal of Management System. 2014. Vol. 24, no. 1. P. 57–79.
22. Negulescu O.-H. Approaches on the Green Industry Management Strategy in the Context of Sustainability // Review of General Management. 2016. Vol. 23, issue 1. P. 104–115.
23. Sern L.Ch., Zaima A.F., Foong L.M. Green Skills for Green Industry: A Review of Literature // Journal of Physics Conference Series. 2018. Vol. 1019, no. 1. P. 012030. DOI: 10.1088/1742-6596/1019/1/012030
24. Susur E., Hidalgo A., Chiaronib D. A strategic niche management perspective on transitions to eco-industrial park development: A systematic review of case studies // Resources, Conservation and Recycling. 2019. Vol. 140. P. 338–359.
25. Terent'ev N.E. Climate change as a factor in the development of companies: corporate strategies and guidelines for state industrial policy // Studies on Russian Economic Development. 2021. Vol. 32, no. 5. P. 485–491.
26. Zhou M., Pan Y., Zhimin Chen Z., Yang W., Li B. Selection and evaluation of green production strategies: analytic and simulation models // Journal of Cleaner Production. 2012. Vol. 26. P. 9–17.
27. Zolkifli H., Kamin Y., Abdul Latif A., Buntat Y., Awang Z. Generic Green Skills: Industry and Perspectives on Technical Education and Vocational Training (TVET) // TVET@Asia. 2016. Vol. 6. P. 1–13.

REFERENCES

1. Altenburg, T. and Assmann, C. (Eds.) (2017) *Green Industrial Policy. Concept, Policies, Country Experiences*. Geneva, Bonn: UN Environment; German Development Institute.

2. Bobylev, S.N. (2017) 'Sustainable development in the interests of future generations: economic priorities', *World of New Economy*, 3, pp. 90–96. (In Russian).
3. Chee Sern, L.Ch., Zaime, A.F. and Foong, L.M. (2018) 'Green skills for green industry: a review of literature', *Journal of Physics Conference Series*, 1019(1), pp. 012030. DOI: 10.1088/1742-6596/1019/1/012030
4. Danilov-Danilyan, V.I. (2019) 'Global environmental problem and sustainable development', *Bulletin of Moscow University. Series 6. Economics*, 4, pp. 8–23. (In Russian).
5. Gibbs, D., Deutz, P. and Proctor, A. (2005) 'Industrial ecology and eco-industrial development: A potential paradigm for local and regional development?', *Regional Studies*, 39(2), pp. 171–183. DOI: 10.1080/003434005200059959
6. Gobalakrishnan, C. and Phary, G. (2012) 'The concept of green industry: a road to sustainable development', *International Journal of Scientific Research*, 2(8), pp. 497–498. DOI: 10.15373/22778179/AUG2013/163
7. Guo, J. and Cai, L. (2011) 'Research on the comparison between traditional industry and ecological industry', *Far East Journal of Psychology and Business*, 2(3), pp. 36–42.
8. Guo, J., Mao, H. and Wang, T. (2010) 'Ecological industry: a sustainable economy developing pattern', *Journal of Sustainable Development*, 3(3), pp. 239–242. DOI: 10.5539/jsd.v3n3p239
9. Guo, J., Yu, H. and Mao, H. (2013) 'The industrial competitiveness analysis based on industrial ecology', *Elixir Production Management*, 57, pp. 14046–14048.
10. Kim, K.-H. and Maniquiz-Redillas, M.C. (2018) *Green industry concept and practices in Wealth Creation without Pollution: Designing for Industry, Ecobusiness Parks and Industrial Estates*. WA Publishing, pp. 55–71. DOI: https://doi.org/10.2166/9781780408347_65
11. Kleiner, G.B. (2023) 'The expanding universe of economic theory', *AlterEconomics*, 20(1), pp. 1–8. (In Russian).
12. Ling, S., Han, G., An, D. and Hunter, W.C. (2020) 'The impact of green credit policy on technological innovation of firms in pollution-intensive industries: Evidence from China', *Sustainability*, 12(11), p. 4493. DOI: 10.3390/su12114493
13. Lola, I.S. and Bakeev, M.B. (2023) "Green" technologies in industry: Greentech trends in 2022–2023. Moscow: National Research University Higher School of Economics. (In Russian).
14. Matisoff, D.C. and Noonan, D.S. (2022) *Ecolabels, innovation, and green market transformation: learning to LEED (Organizations and the Natural Environment)*. Cambridge University Press. DOI: 10.1017/9781108888769
15. Nana, Z., Hongyan, Z. and Haifeng, L. (2016) 'Research on path selection of ecological industry chain formation: construction or evolution', *Journal of Computational and Theoretical Nanoscience*, 13, pp. 9830–9836. DOI: 10.1166/jctn.2016.5936
16. Nanath, K. and Pillai, R. (2014) 'Green information technology: literature review and research domains', *Journal of Management System*, 24(1), pp. 57–79.

17. Negulescu, O.-H. (2016) 'Approaches on the green industry management strategy in the context of sustainability', *Review of General Management*, 23(1), pp. 104–115.
18. Perelet, R.A. (2018) 'Transition to a circular economy and a digital economy', *Issues of the new economy*, 4 (48), pp. 81–87. (In Russian).
19. Porfiriyev, B.N. and Shirov, A.A. (2022) 'Strategies for socio-economic development with low greenhouse gas emissions: scenarios and realities for Russia', *Bulletin of the Russian Academy of Sciences*, 92(5), pp. 415–423. (In Russian).
20. Porfiriyev, B.N., Shirov, A.A., Kolpakov, A.Yu. and Edinak, E.A. (2022) 'Opportunities and risks of climate regulation policy in Russia', *Voprosy Ekonomiki [Economics Issues]*, 1, pp. 72–89. (In Russian).
21. Sern, L.Ch., Zaime, A.F. and Foong, L.M. (2018) 'Green skills for green industry: a review of literature', *Journal of Physics Conference Series*, 1019(1), p. 012030. DOI: 10.1088/1742-6596/1019/1/012030
22. Shevchuk, A.V. (2023) 'ESG is a modern strategy for greening the Russian economy', in: *Global challenges and national environmental interests: economic and social aspects. Materials of the XVII International Scientific and Practical Conference of the Russian Society of Ecological Economics*. Edited by T.O. Tagaeva, L.K. Kazantseva. Novosibirsk, pp. 71–81. (In Russian)
23. Susur, E., Hidalgo, A. and Chiaronib, D. (2019) 'A strategic niche management perspective on transitions to eco-industrial park development: A systematic review of case studies', *Resources, Conservation and Recycling*, 140, pp. 338–359.
24. Terent'ev, N.E. (2021) 'Climate change as a factor in the development of companies: corporate strategies and guidelines for state industrial policy', *Studies on Russian Economic Development*, 32(5), pp. 485–491. (In Russian).
25. Uzyakov, M.N., Kolpakov, A.Yu., Porfiriyev, B.N., Galinger, A.A. and Yantovsky, A.A. (2023) 'Material and energy intensity of global carbon neutrality', *Problemy prognozirovaniya [Forecasting problems]*, 3 (198), pp. 80–89. (In Russian).
26. Zhou, M., Pan, Y., Zhimin Chen, Z., Yang, W. and Li, B. (2012) 'Selection and evaluation of green production strategies: analytic and simulation models', *Journal of Cleaner Production*, 26, pp. 9–17.
27. Zolkifli, H., Kamin, Y., Abdul Latif, A., Buntat, Y. and Awang, Z. (2016) 'Generic green skills: industry and perspectives on Technical Education and Vocational Training (TVET)', *TVET@Asia*, 6, pp. 1–13.

Статья поступила в редакцию 26.10.2023;
одобрена после рецензирования 16.03.2024;
принята к публикации 05.06.2024.

Научная статья

УДК: 35.07, 342.9

DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-2-64-84

КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ КАЧЕСТВА И ПЕРСПЕКТИВЫ ВНЕДРЕНИЯ ПРОАКТИВНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

**Талапина Эльвира Владимировна¹,
Козяр (Двинских) Дарья Юрьевна²**

^{1,2} Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации; 119571, г. Москва, пр. Вернадского, д. 82.

¹ Доктор юридических наук; ORCID: 0000-0003-3395-3126; talapina@mail.ru;

² Кандидат экономических наук; dardlife@gmail.com

Аннотация. В работе рассматриваются возможности оценки успехов государства по оказанию госуслуг в новом проактивном режиме. Этот формат предполагает оказание услуги на основе данных, поступающих от ведомств, силами автоматизированных алгоритмов. Такие изменения означают развитие в госорганах совершенно новых компетенций, от технических до правовых. Успешность внедрения должна подтверждаться регулярным мониторингом с оценкой качества такого внедрения и качества проактивных госуслуг. Цель настоящей работы – разработка методологического подхода к оценке внедрения и качества проактивных государственных услуг. Для ее достижения в исследовании использованы методы экспертного анализа, формально-правовой, историко-правовой и сравнительно-правовой методы. Результатами исследования стали выработка понятия и определение основных направлений реализации проактивного режима оказания государственных услуг, их классификация и собственный подход к разработке методологии оценки внедрения и качества проактивных государственных услуг. Представленная работа является новаторским самостоятельным исследованием проактивного режима оказания государственных услуг в контексте реализации поручений Президента России и программных документов.

Ключевые слова: государственные услуги, проактивность, алгоритм, государственное управление, данные, обработка данных.

Для цитирования: Талапина Э.В., Козяр (Двинских) Д.Ю. Критерии оценки качества и перспективы внедрения проактивных государственных услуг // Вопросы государственного и муниципального управления. 2024. № 2. С. 64–84. DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-2-64-84.

Original article

CRITERIA FOR ASSESSING THE QUALITY AND PROSPECTS FOR IMPLEMENTING PROACTIVE PUBLIC SERVICES

Elvira V. Talapina¹, Daria Yu. Kozyar (Dvinskikh)²

^{1,2} Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation; 82 Vernadskogo Av., 119571 Moscow, Russia.

¹ talapina@mail.ru; ORCID: 0000-0003-3395-3126

² dardlife@gmail.com

Abstract. The paper considers how the state's success in delivering public services can be evaluated in a new proactive mode. This new format implies the provision of services based on data from the agencies, without officials' participation, by automated algorithms. Such changes require the development of completely new competencies in public bodies, from technical to legal. The success of implementation should be confirmed by regular monitoring based on the evaluation of such implementation and the quality of proactive public services. The goal of our work is to develop a methodological approach to the assessment of implementation and quality of proactive public services. In order to achieve this goal a set of methods was used: methods of expert analysis, formal legal, historical legal and comparative legal methods. The results of the research were the development of the concept and definition of the main directions for realization of the public services proactive mode, their classification and our own approach to the development of a methodology for assessing the implementation and quality of proactive public services. The current research is a pioneering independent study of the proactive mode of public services in the context of the President's instructions and program documents implementation.

Keywords: public services, proactive approach, algorithm, public administration, data, data processing.

For citation: Talapina, E.V. and Kozyar (Dvinskikh), D.Yu. (2024) 'Criteria for assessing the quality and prospects for implementing proactive public services', *Public Administration Issues*, 2, pp. 64–84. (In Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-2-64-84.

JEL Classification: K24, M15, O33, O38.

Введение

В последние годы система оказания государственных услуг претерпевает радикальные изменения. Сегодня принятие решения об оказании некоторых госуслуг и само их предоставление осуществляются упреждающе, на основе данных, поступающих из ведомств, фиксирующих происходящие

у граждан жизненные события. Предоставление ряда услуг, как и принятие решений об их оказании, реализуется не только без участия гражданина, но и без участия чиновников, силами автоматизированных алгоритмов.

Внедрение нового подхода к оказанию госуслуг (заимствованного из частного сектора) продемонстрировало положительные эффекты, одновременно обострив требования к качеству компетенций госорганов в вопросах разработки, реализации и обеспечения правовой среды и цифровых алгоритмов оказания госуслуг в проактивном режиме.

В целом результаты, достигнутые в процессе реформирования системы оказания госуслуг в России на данный момент, можно отнести к передовому международному опыту. Масштабы цифровизации государственных услуг и удобство их получения фактически несопоставимы с достижениями зарубежных стран в этой сфере.

В то же время удобные цифровые решения взаимодействия с государством очевидно контрастируют с существующими устаревшими, бюрократизированными «аналоговыми» услугами, которые могли бы оказываться более удобным способом, но по каким-то причинам не совершенствуются. В этом смысле проактивное оказание госуслуг значительно упрощает взаимодействие граждан с государством и становится ответом на их запрос максимально быстрого оказания услуг без нарушения их прав и свобод.

На данный момент значительные успехи в снижении бюрократических издержек и «очеловечивании» государственных сервисов все еще отстают от масштабных планов в этой сфере. На уровне официальных отчетов по исполнению поручений зафиксировать это несоответствие довольно сложно, поскольку нет исчерпывающего технического задания (далее – ТЗ), которое включало бы полную картографию существующего и планового состояния всей системы госуслуг и делало возможным сравнение состояния системы «до» и «после».

Составление такого ТЗ по объективным причинам является невозможным, и «недоработанные» участки между секторами госуслуг, переведенные в новое качество, сохраняются. В конечном счете успехи реформы будут оцениваться по проработанным секторам, а недоработанные участки никак не повлияют на формальную оценку, хотя система госуслуг в целом из-за их наличия не прибавит в качестве.

Проиллюстрируем. В результате успешной цифровизации процессов в Росреестре и интеграции с банковской сферой гражданин может теперь удаленно оформить сделку купли-продажи помещения и по запросу, меньше чем за минуту, в личном кабинете госуслуг получить соответствующую выписку ЕГРН, описывающую ключевые элементы права собственности и технические параметры объекта. И хотя это выглядит как успешная цифровизация госуслуг и их оказания в проактивном формате, на самом деле речь идет просто об ускорении процесса. В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 20 февраля 2019 г. указывалось, что «до конца 2020 года предоставление всех ключевых государственных услуг следует перевести именно в проактивный формат, когда человеку достаточно выслать запрос на необходимую

услугу, а остальное система должна сделать самостоятельно, автоматически»¹. Применительно к нашему примеру формально это исполнено – запрос гражданина позволяет ему автоматически получить выписку ЕГРН. Но сам принцип проактивности нарушается по существу. «Запросом» гражданина является регистрация факта покупки объекта. Именно этот момент должен быть триггером запуска целой системы автоматизированных процедур – автоматического получения в удобной форме в личном кабинете выписок ЕГРН, БТИ и иных ключевых документов. Но в существующем на сегодня варианте цифровизации триггер перенесен на этап заказа конкретных выписок, что не слишком облегчает дальнейшее общение гражданина с государством. Так, например, для получения выписки БТИ «паспорт объекта» нужно физически посетить МФЦ, собрать портфель документов, после чего до 30 дней ожидать результата, в течение которых госорган может запросить дополнительные документы.

Для выявления возможностей оптимизации и их качественной реализации необходим не столько формальный контроль исполнения планов по внедрению проактивного режима, сколько развитие компетенций госорганов в области цифровизации и проактивности, которые заместят естественную среду бюрократии в точках соприкосновения с гражданином. Успешность внедрения должна подтверждаться регулярным мониторингом, в основе которого лежит оценка такого внедрения и качества проактивных госуслуг.

В настоящей статье авторы проанализировали понятие и основные направления реализации проактивного режима оказания государственных услуг, провели их классификацию и предложили собственный подход к оценке внедрения и качества проактивных государственных услуг.

Проактивный режим оказания госуслуг: определения, направления реализации, классификация

Цифровизация государственных услуг стала серьезным шагом в повышении воспринимаемого качества их оказания прежде всего за счет: снижения бюрократической нагрузки, затратности и непрозрачности (Moynihan, Herd, Harvey, 2015), роста скорости и простоты их получения (Bertot, Jaeger, McClure, 2008; Lindgren, Madsen, Hofmann, Melin, 2019). При этом эксперты и исследователи едины в объективной оценке несовершенства и этого этапа развития качества госуслуг. В частности, все еще актуальны вопросы ограниченности доступа к госуслугам со стороны слоев населения, не имеющих свободного доступа в Интернет по причине возраста или болезней (Larsson, 2021; Madsen, Lindgren, Melin, 2022), а также проблемы недополучения услуг гражданами, не располагающими информацией о положенных им услугах (Madsen, Hofmann, Pieteron, 2019).

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 20 февраля 2019 г. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_318543/ (дата обращения: 15.05.2024).

По-прежнему актуальны и основные факторы снижения воспринимаемого качества госуслуг: коррумпированность, бюрократизация, сложность получения и затратность. Они сохраняются в тех услугах, которые не полностью оцифрованы, требуют активного участия гражданина, т.е. личного посещения госорганов на определенном этапе предоставления документов.

Решение описанных проблем лежит в русле перехода на следующий эволюционный этап цифрового правительства, в основе которого лежат потребности граждан – внедрение проактивных государственных услуг (Linders et al., 2018; Plantera, 2019; Kuhn, Buchinger, Balta, 2021). Предоставление проактивных государственных услуг является принципиально новой философией госорганов в восприятии самих процессов взаимодействия с гражданином в сервисном государстве (Linders, Liao, Wang, 2018). Природу госуслуги определяет заявительный характер ее оказания, т.е. инициация оказания услуги связана с волеизъявлением гражданина. В классическом восприятии госорганов эта «заявительная природа» читается формально и связывается с подачей гражданином заявления на оказание услуги.

Как отмечает В. Н. Южаков, «государственная услуга – это специфическая обязанность государства в отношении прав граждан и их организаций, в реализации которой, в отличие от властных полномочий, требуется в значительно большей мере учитывать запросы, мнение, оценку другой стороны» (Южаков, 2012, с. 8) т.е. граждан. Таким образом, необходим переход от заявительного характера предоставления госуслуги гражданину к характеру, учитывающему его запросы, потребность и мнение, т.е. от классического характера предоставления госуслуг – к проактивному (Scholta, Mertens, Kowalkiewicz, Becker, 2019).

Проактивные услуги иницируются и предоставляются государственными органами без «эксплуатации» усилий гражданина (без, например, требования хранения и сбора документов гражданином, посещения им госоргана, поиска информации о доступных услугах, обоснования его права на получение услуги и т. д.). Госорганы предоставляют услугу в инициативном порядке на основе потребностей, обстоятельств, личных предпочтений, жизненных событий и местоположения получателя (Linders, Liao, Wang, 2018; Scholta, Lindgren, 2019; Plantera, 2019; Scholta, Mertens, Kowalkiewicz, Becker, 2019).

Поскольку тема проактивности в оказании госуслуг является относительно новой, это порождает естественную для данного этапа становления теории и практики проблему несогласованности идей (см.: Pawlowski, Scholta, 2023). Так, исследователи К. Павловски и Х. Шолта со ссылками на коллег отмечают следующие «примеры отсутствия ясности»:

1. Возможность запроса данных со стороны клиента: проактивность относится к предоставлению услуг без необходимости запрашивать у клиента дополнительные данные (Scholta, Mertens, Kowalkiewicz, Becker, 2019; Velasco, 2020) vs проактивность предполагает возможность запроса данных у гражданина, собранных с помощью предварительно заполненных форм (Brüggemeier, 2010).

2. Роль автоматизации: информационные технологии обеспечивают проактивность в обязательном порядке (Lemke et al., 2019) vs проактивные государственные услуги могут использовать автономные каналы информирования клиентов о принимаемых решениях (Scholta, Lindgren, 2019).
3. Определение сроков проактивности: оказание услуги происходит строго до наступления жизненного события (Scholta, Mertens, Kowalkiewicz, Becker, 2019) vs предоставление услуг после наступления жизненного события (Linders et al., 2018).

Безусловно, все эти разногласия на уровне определения понятия проактивности имеют мультипликативный эффект применительно к сути объекта нашего исследования – основаниям проактивности.

Для исключения разночтений авторы рассмотрели аргументы исследователей через призму идеального и несовершенного проактивного процесса, что позволило отделить идеальные концептуальные требования к проактивным госуслугам от вынужденных уступок государства на пути к проактивности, создающих прецеденты «проактивных услуг, в чем-то не соответствующих идеалу»:

1. Возможность запроса данных со стороны клиента: проактивность не подразумевает обременения клиента предоставлением дополнительных данных, кроме тех, которые не могут быть получены внутри информационных систем в принципе. Если вопрос получения таких данных решается посредством предварительного заполнения форм, услуга также считается оказанной проактивной в случае, если эти данные нельзя было получить иным путем². Иначе можно говорить только о внедрении элементов проактивности.
2. Роль автоматизации: базовому определению проактивности не противоречит даже пересылка гражданину пенсионного начисления голубиной почтой, если оно осуществлено после расчета госорганом его индивидуального пенсионного возраста. Такая пересылка осуществляется госорганом инициативно, без получения от гражданина дополнительных сведений, в его интересах. Однако в цифровую эпоху проактивными считаются только сервисы, полностью погруженные в цифровую среду государственных услуг. Иное относится к элементам внедрения проактивности.
3. Определение сроков проактивности: ключевым фактором проактивности является то, что услуга должна быть готова к моменту, когда потребность в ней возникает у гражданина. То есть на основе данных, находящихся в доступе государства в максимальном объеме (в идеале –

² Приведем пример. Проактивной услугой в Германии является возможность утверждения периода ухода за новорожденным для сохранения пенсионного стажа. Родители вправе разделить этот срок между собой либо перенаправить на одного из родителей. Государство не может знать о предпочтениях конкретной пары, что дополняет проактивную услугу уточняющим запросом пожеланий клиента. См.: German Pension Insurance (2020). Versicherung und Beitrag: Kindererziehung: Ihr Plus für die Rente (No. 402). Berlin, German Pension Insurance. URL: https://www.deutscherentenversicherung.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/national/kindererziehung_plus_fuer_die_rente.html (дата обращения: 04.04.2021).

автоматизированно), должна быть осуществлена вся работа госорганов по оказанию данной услуги и сформирован ее результат.

Исходя из описанных выше ограничений определим эталонную (идеальную) проактивную госуслугу, характеристики которой положим в основу дальнейших рассуждений.

Проактивной является услуга, оказываемая гражданину либо упреждающе по факту создания условий для ее получения (выплата пособия по рождению ребенка в момент появления в системе информации о рождении ребенка), либо в момент ее запроса, с нулевой задержкой во времени (в формате «запрос на получение выписки БТИ – предоставление выписки БТИ»). Для обеспечения такого режима результат оказываемой услуги к моменту возникновения потребности в ней у гражданина должен существовать в системе в готовом виде (Erlenheim, Draheim, Taveter, 2020). Оказание проактивных услуг происходит в беззаявительном порядке (когда заявление гражданина не требуется вовсе или требуется в формате события – триггера, запускающего мгновенное получение услуги).

Внедрение проактивности требует максимально высокой цифровой зрелости государства и органично только на этапе, когда цифровые системы и работа с данными организованы таким образом, что процесс оказания услуги не нуждается в человеческом участии и может быть полностью реализован цифровыми алгоритмами (Ulrik, Roehl, 2022). Для услуг, выполнение которых алгоритмизировано полностью, такая возможность существует и является органичной эволюционной задачей.

В развитие положений, высказанных исследователями (McBride, Hammerschmid, Lume, Raieste, 2023), выделим три типа проактивных государственных услуг:

- Проактивное информирование, когда гражданину сообщается о наличии у него права на получение государственной услуги. Услуга проактивного информирования относится к проактивным по совокупности причин: она предоставляется по факту создания условий для ее получения, беззаявительно; иницируется в системе госорганов на основе анализа индивидуальной информации; процесс создания ее результата завершен к моменту, когда в ней возникла необходимость, т.е. человек оказался в жизненной ситуации, предполагающей ее получение. При этом основная услуга проактивно не оказывается и требует обращения за ней, хотя и уже достаточно персонализирована. Например, заблаговременное информирование граждан об истечении срока действия их водительского удостоверения все равно сохраняет необходимость подачи гражданином заявления на получение нового водительского удостоверения.
- Проактивная услуга, предусматривающая взаимодействие с пользователем. Государственная услуга может быть оказана только после того, как пользователи предоставят информацию или дадут согласие на ее предоставление. Процесс формирования результата оказания госуслуги в основном завершен к моменту, когда в ней возникает необходимость либо получатель оказывается в соответствующей жизненной ситуации. Государство инициативно запрашивает у получателя данные, необходи-

- мые для оказания услуги и невозможные к получению иным образом, например, согласие на получение услуги. Предоставление пользователям услуги или льготы осуществляется в предварительном порядке на основе их персональных данных. Тем самым пользователи могут просмотреть предложение и соответственно принять, изменить или отклонить его. В качестве иллюстрации можно привести предоставление социальных пособий семьям при рождении ребенка в Эстонии (родителям необходимо принять решение об отпуске по уходу за ребенком).
- Проактивная услуга без взаимодействия с пользователем. Пользователи получают государственную услугу на основе индивидуальной автоматизированной оценки соответствия условиям ее получения. Услуга предоставляется полностью автоматически, не требует участия пользователя, не может быть им отклонена или изменена. Тем самым в своей наиболее автоматизированной форме проактивные транзакции вообще не требуют взаимодействия с пользователем – они осуществляются автоматически, пользователям не нужно подавать заявку на получение услуги. Однако «оборотной стороной медали» будет то, что они не смогут изменить свое решение о получении государственной услуги или отказаться от нее. Иные услуги, обладающие лишь некоторыми, но не всеми элементами проактивности, отнесем к несовершенным (или квазипроактивным) проактивным услугам, что позволит очистить теоретическое поле и ограничить перечень примеров реального внедрения проактивности.

Проактивность как фактор повышения качества государственных услуг

Основной характеристикой естественно-проактивных услуг является то, что они предоставляются государственной администрацией не по инициативе пользователей, а «ультимативно» на основе автоматизированной идентификации соответствия потенциальных получателей услуги конкретным условиям оказания услуг или получения льгот. Такая услуга запускается «триггерами» – жизненными событиями, о которых информируется государство, например, рождение ребенка или выход на пенсию. Причем информируется не получателем услуги, а посредством обработки данных, поступающих в государственные информационные системы.

За счет перечисленных характеристик проактивный режим позволяет снять с гражданина бюрократическую и коррупционную составляющие взаимодействия с госорганом и максимально сократить затрачиваемые ресурсы, что, в свою очередь, дает государству возможность оказывать госуслуги в максимальном качестве, предполагающем увеличение широты охвата получателей услуг и снижение транзакционных издержек. Собственно, это и есть два революционных преимущества проактивности:

- Максимальная широта охвата. Наиболее революционным аспектом проактивных госуслуг является их потенциал для резкого увеличения охвата государственными услугами населения, имеющего на то право, поскольку государство несет ответственность за определение соответ-

ствия требованиям. Таким образом, проактивные услуги могут повысить эффективность государственной политики за счет расширения охвата соответствующими государственными услугами. Поскольку обращение за государственными услугами часто является наиболее трудным для социально незащищенных групп, проактивные услуги также могут положительно повлиять на социальную справедливость.

- Снижение транзакционных издержек. Проактивность ведет к минимизации усилий, необходимых для получения государственной услуги. Проактивные государственные услуги сводят взаимодействие между заявителями и поставщиками услуг к абсолютному минимуму. Они могут устранить необходимость подачи заявления на получение государственных услуг и, в своей наиболее автоматизированной форме, не требуют взаимодействия между заявителями и поставщиками услуг. В этом смысле проактивные государственные услуги представляют собой наиболее совершенный вид предоставления цифровых государственных услуг.

Эволюционный взгляд на развитие государственных услуг в России позволяет добавить к ключевым этапам становления сервисного государства (см. об этом: Южаков, 2012) следующую ступень, где проактивный принцип выступает новым системообразующим основанием предоставления госуслуг:

- институционализация госуслуг;
- систематизация госуслуг (исключение избыточных и дублирующихся услуг);
- управление качеством госуслуг:
 - оптимизация регламентов оказания услуг (обеспечение прозрачности);
 - автоматизация госуслуг (автоматическое исполнение части процесса без участия чиновника) (снижение сроков оказания, уменьшение влияния человеческого фактора);
 - проактивность (полная автоматизация процессов, автономное принятие решения от начала оказания услуги до ее предоставления, сокращение времени ожидания и временных издержек гражданина до нуля).

В таком контексте становится очевидным, что проактивность – это не прихоть чиновников, модный тренд или точечная инициатива самых прогрессивных госорганов, а органичный этап становления сервисного государства, и она требует системного подхода к внедрению и оценке его результатов гражданами (Pawlowski, Scholta, 2023; Sirendi et al., 2018). Проведенный анализ позволяет обозначить *системное значение проактивности* как для повышения качества государственных услуг, так и для улучшения государственного управления в целом.

Успешное внедрение проактивного режима способствует формированию позитивного образа государственной власти в глазах граждан и укреплению эффективного взаимодействия общества и госаппарата. В этом ключе особое значение обретает задача качественной оценки процесса внедрения проактивности и исключения рисков недоброкачественной деятельности в данной сфере.

Подход к оценке внедрения и качества проактивных государственных услуг

Суммируем основные характеристики проактивных государственных услуг, которые в разных аспектах были рассмотрены выше:

1. Проактивный режим оказания госуслуг определяется нулевыми либо близкими к нулевым издержками получения услуги со стороны клиента.
2. Участие клиента в процессе подготовки результата оказания госуслуги отсутствует либо ограничивается предоставлением данных, получение которых из иных источников принципиально невозможно (например, согласие).
3. Процесс подготовки результата оказания госуслуги полностью автоматизирован.
4. Государственные служащие не задействованы непосредственно в процессе оказания услуги.
5. Проактивный режим подразумевает три типа внедряемых услуг (проактивное информирование, проактивные услуги с взаимодействием с пользователем, проактивные услуги без взаимодействия с пользователем).
6. Целью внедрения проактивного режима является повышение качества государственных услуг и государственного управления в целом, а также популяризация органов власти в обществе через развитие качества оказываемых сервисов до уровня современных ожиданий.
7. Ключевыми преимуществами проактивного режима являются широта охвата получателей услуг и снижение транзакционных издержек, а ключевыми эффектами проактивности – рост доступности госуслуг и радикальное снижение коррупции.

Очевидно, что у государства существует заинтересованность во внедрении проактивности. Оценивая планы и результаты внедрения проактивного режима в России, отметим, что принципы проактивности активно популяризируются и закрепляются на уровне административных регламентов, формируется нормативная база на федеральном уровне. При этом планы операционного внедрения полностью отсутствуют; несмотря на появление примеров проактивного оказания госуслуг, не сформирована система целей, задач, показателей оценки, отсутствует дорожная карта перевода госуслуг на проактивный режим, отражающая масштабы проекта, закладываемые поручениями Президента Российской Федерации и принципами программы цифровизации. Так, согласно Указу Президента России N 309 от 7 мая 2024 г. «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года»³, к 2030 г. доля предоставления массовых социально значимых государственных услуг в электронной форме должна быть увеличена до 99%, в том числе вне-

³ URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_475991/ (дата обращения: 15.05.2024).

дрена система поддержки принятия решений в рамках предоставления не менее ста массовых социально значимых государственных услуг в электронной форме в проактивном режиме, за счет внедрения в деятельность органов государственной власти единой цифровой платформы.

Что касается оценки внедрения проактивности и качества проактивных услуг, можно увидеть примеры фактического внедрения проактивного режима, однако отсутствуют возможности для того, чтобы дать им объективную оценку. Сами подходы к оценке успешности внедрения проактивных сервисов также не представлены в правовом поле оценок госуслуг или соответствующих документов стратегического планирования. Фактически основания для оценки процесса внедрения как системного проекта отсутствуют, а сам ход реализации внедрения проактивного принципа в госуслугах все еще выглядит как эксперимент.

В связи с этим представляется актуальной и необходимой разработка инструмента, позволяющего оценивать результаты внедрения проактивных госуслуг (методика). Авторы настоящей статьи предлагают свои соображения по поводу того, как такой инструмент сконструировать.

Учитывая, что целым рядом документов проактивные услуги характеризуются как электронные, развитие методологии оценки госуслуг на принципах проактивности, на взгляд авторов, реализуется через дополнение критериев оценки электронных госуслуг показателями проактивности.

Для этого может быть использован следующий набор параметров оценки:

- качество предоставления услуги (в том числе доступность для потребителя, процессное качество, субъективное качество), оцениваемое по критериям уже существующих и применяемых методик оценки электронных услуг;
- специфические критерии проактивности;
- общественная необходимость, т.е. является ли получение услуги на самом деле необходимым для функционирования той или иной сферы жизни (Киселев, 2016).

Заметим, что последний критерий в большинстве имеющихся подходов к оценке качества избегается ввиду сложности и неоднозначности измерения, усиливаемых на фоне более простых и ярких оценок, например, удовлетворенности населения или статистических исследований. При этом возрастающая значимость показателя в условиях цифровизации госуслуг, и тем более их проактивного предоставления, становится очевидной. Именно параметр реальной необходимости и полезности услуги должен быть ключевым при определении потребности в ее проактивном предоставлении. Также обязательной должна стать проверка на «навязывание» госуслуг, в которых клиент не нуждается. В обратном случае риск засилья госуслуг, их негативного восприятия и невозможности от них отказаться станет реальным.

Базовые критерии качества госуслуг опишем через кластеризацию типовых критериев, выделяемых в существующих, в том числе нормативно утвержденных, подходах (табл.).

Таблица

Критерии качества госуслуг, оказываемых на принципах цифровизации и электронного предоставления

Источник Критерии	Методика оценки качества оказания электронных госуслуг (Республика Узбекистан) ¹	Методика оценки качества оказания государственных услуг (Республика Казахстан) ²	Оценка качества госуслуг (отчет Минэкономразвития России, 2024) ³	Оценка качества предоставления государственных услуг (Социальный фонд Российской Федерации) ⁴
Прозрачность	<ul style="list-style-type: none"> - Наличие возможности отслеживания хода оказания услуги. - Наличие инструмента оценки. - Доля услуг, зарегистрированных в едином реестре. - Наличие опубликованных регламентов. - Проведение онлайн-опросов по совершенствованию услуги 	<ul style="list-style-type: none"> - Количество новых государственных услуг, включенных в Реестр. - Утверждение стандартов государственных услуг. - Утверждение регламентов государственных услуг. - Степень оптимизации и автоматизации государственных услуг 	<ul style="list-style-type: none"> - Уведомление заявителей о ходе предоставления услуги. - Нарушение срока предоставления услуг 	
Доступность		<ul style="list-style-type: none"> - Доля пользователей государственных услуг, оказываемых государственным органом (подведомственной организацией) через портал «электронного правительства» и центры обслуживания населения 		<ul style="list-style-type: none"> - Доступность информации о порядке предоставления оцениваемой услуги в электронной форме

Источники	Методика оценки качества оказания электронных государственных услуг (Республика Узбекистан) ¹	Методика оценки качества оказания государственных услуг (Республика Казахстан) ²	Оценка качества госуслуг (отчет Минэкономразвития России, 2024) ³	Оценка качества предоставления государственных услуг (Социальный фонд Российской Федерации) ⁴
Критерии	<ul style="list-style-type: none"> - Степень оптимизации. - Степень автоматизации. - Соблюдение сроков 	<ul style="list-style-type: none"> - Эффективность внутреннего контроля государственного органа за качеством оказываемых государственных услуг. - Соблюдение сроков оказания государственных услуг 	<ul style="list-style-type: none"> - Принятие и регистрация запросов о предоставлении услуг 	<ul style="list-style-type: none"> - Время ожидания ответа на подачу заявления и время предоставления оцениваемой услуги
Воспринимаемое качество	<ul style="list-style-type: none"> - Оценка пользователей 		<ul style="list-style-type: none"> - Оценка качества предоставления услуг. - Жалобы на качество предоставления услуг 	<ul style="list-style-type: none"> - Удобство процедур предоставления оцениваемой услуги, включая процедуры записи на прием, подачи заявления, информирования заявителя о ходе предоставления оцениваемой услуги, получения результата предоставления оцениваемой услуги

Источники:

¹ Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 20.10.2016 N 353 «О Методике оценки качества оказания электронных государственных услуг».

² Указ Президента Республики Казахстан от 19 марта 2010 г. N 954 «О Системе ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения, столицы».

³ Отчет Минэкономразвития России, 2024. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/0a4a21e7bd34d252b9f3908dbe8ed7b9/monitoring_022024.pdf

⁴ Социальный фонд Российской Федерации. URL: https://sfr.gov.ru/about/smev/ocenka_kachestva/

Заметим, что в рассмотренных подходах не акцентируется внимание на ключевом критерии качества электронных госуслуг – безопасности. Под безопасностью понимается защита от мошеннических действий, утраты или искажения персональных данных, их утечки и нецелевого использования. Исходя из природы электронных услуг, считаем необходимым погружение этого параметра в используемые системы оценки.

Таким образом, первый уровень критериев качества проактивных госуслуг проистекает из их родового понятия электронных госуслуг:

1. Прозрачность (например: регистрация в едином реестре госуслуг; наличие утвержденного стандарта оказания государственных услуг; наличие утвержденного регламента оказания государственных услуг; наличие возможности отслеживания хода оказания услуги; наличие инструмента оценки).
2. Доступность: услуги должны быть доступны всем гражданам независимо от их места жительства или социального статуса (например: доля пользователей государственных услуг, оказываемых государственным органом (подведомственной организацией) через портал «электронного правительства» и центры обслуживания населения; доступность информации о порядке предоставления оцениваемой услуги в электронной форме).
3. Эффективность: услуги должны быть эффективными и быстрыми, чтобы обеспечить максимальную пользу для граждан (например: степень оптимизации и автоматизации государственных услуг; эффективность внутреннего контроля государственного органа за качеством оказываемых государственных услуг; соблюдение сроков).
4. Воспринимаемое качество (например: удобство процедур предоставления оцениваемой услуги, включая процедуры записи на прием, подачи заявления, информирования заявителя о ходе предоставления оцениваемой услуги, получения результата предоставления оцениваемой услуги; жалобы на качество предоставления услуг).
5. Безопасность: услуги должны быть безопасными и защищенными от мошенничества и злоупотреблений (например: устойчивость от взломов системы, нарушений обработки персональных данных (утечки), использования персональных данных для навязывания услуг, в том числе коммерческих).

В отношении данной группы критериев уже существуют стандартные утвержденные методологии, уточнения которых не требуется.

К специфическим критериям проактивности госуслуг (второй уровень) на основе систематизации характеристик данного предметного поля и анализа инструментов оценки качества предлагается отнести следующие:

- 1) инициативность (собственно проактивность): государство должно проявлять инициативу в предоставлении услуг (от гражданина не требуется заявления/ дано предварительное согласие/ наступило событие);
- 2) упреждающее исполнение: сразу в момент обращения или при наступлении события;
- 3) автоматизированное обеспечение исполнения: полностью электронное взаимодействие, услуги должны быть автоматизированы настолько,

насколько это возможно, чтобы минимизировать участие человека в процессе;

- 4) отсутствие информационного взаимодействия с гражданином – услуга оказывается органом на основе либо имеющихся данных, либо запрашиваемых внутри госсистемы, без участия гражданина;
- 5) исключение возможностей для бюрократизации и коррупции.

Выделенные авторами специфические критерии необходимо подтвердить/уточнить в ходе разведывательного исследования, которое, в условиях крайне ограниченных и неструктурированных сведений о самом объекте, наиболее подходит применительно к задаче оценки распространенности проактивного режима. С учетом сложной научно-практической специфики объекта исследования содержательным будет метод опроса экспертов, что позволит оценить состояние внедрения проактивного режима, а также получить дополнительные инсайды экспертного опыта, необходимые на ранних этапах внедрения новых решений. Затем, на основе уточненных по результату проведения экспертного опроса параметров проактивности, станет возможным разработать методологию оценки внедрения и качества проактивных государственных услуг, рассчитанную, в том числе, на опрос граждан.

Заключение

Проактивный режим является наиболее комфортным способом взаимодействия граждан и власти при оказании государственных услуг. Его системное внедрение позволяет значительно повысить воспринимаемое качество деятельности органов государственной власти и обеспечить позитивный образ властей в глазах общества. Помимо этого проактивность позволяет разгрузить государственный аппарат, автоматизировать рутину, исключить коррупцию и бюрократизацию, сделать госуслуги доступными для максимального числа реально заинтересованных в них граждан. Все эти свойства делают ее трендом реформы госуслуг как в России, так и в зарубежных странах.

Проект перевода госуслуг на проактивный режим – крайне сложная для госорганов задача, требующая развития целого ряда компетенций. Слабая постановка организационной задачи ведет к бессистемности результатов на фоне общей готовности государства к более качественному обеспечению перехода к проактивности. Системное решение вопроса требует последовательного закрепления задач и плановых показателей перевода на проактивный режим оказания всех (допустимых) госуслуг в системе документов стратегического планирования и бюджетирования, описания в них целевых процессов оказания госуслуг и закрепления ответственности.

Для целостности процессов оказания госуслуг необходимы: глубокая содержательная интеграция всех госорганов и организаций, участие которых требуется для оказания услуг, подлежащих переводу на проактивный режим (в том числе региональные и муниципальные власти, банки, поставщики данных и т.п.); создание единого озера данных (data lake) для бесшовного автоматизированного доступа к информации; внедрение единых тре-

бований работы с данными, в том числе для регионов, муниципалитетов и внешних организаций, непосредственно связанных с процессами оказания госуслуг; установление соответствующих новым реалиям правовых условий работы с персональными данными.

На взгляд авторов статьи, необходим пересмотр существующих подходов к оценке госуслуг на предмет включения в них нового принципиального основания – проактивности оказания государственных услуг. Считаем, что проактивность может стать одним из критериев оценки качества государственного управления в целом. Это утверждение основывается на том, что системное введение проактивности означает кардинальную перестройку государственного управления. Если раньше вертикально организованная система госуправления ориентировалась на включение в эту вертикаль, с одной стороны, государства в лице его органов и, с другой стороны, гражданина, обозначая таким образом классические отношения власти-подчинения, то теперь (постепенно, от введения сервисного государства на первом этапе до его усиления путем проактивности) большая часть вертикали достается собственно государству в качестве принципа его (внутренней) организации. Внешние же отношения, строившиеся прежде по принципу подчиненной вертикали и сковывающие граждан и государство, все более смещаются в горизонтальную плоскость, отдавая гражданину права на получение услуг, а государству в лице его органов – обязанности и инициативность, активность (во многих сферах переходящую в проактивность). Высшей степенью этой горизонтализации можно считать максимальный уровень проактивности государственных услуг.

Становится все более ясным, что внедрение проактивности – не столько этап эволюции государственных услуг (аналоговые – электронные – цифровые – проактивные), сколько элемент и цель кардинальной перестройки сфер управления, ориентированных на переход к проактивности. Им предстоит: 1) техническая реорганизация (цифровизация всех элементов, реестров и пр.), 2) перестройка межведомственного взаимодействия (организация общих хранилищ данных, безопасности данных, интероперабельности, процедур взаимного использования данных), 3) перестройка внешнего интерфейса оказываемых госуслуг под нужды проактивности.

Одновременно следует подчеркнуть, что проактивность может иметь весьма заметные отраслевые отличия. Если сокращение коррупции и бюрократизированности процедур наблюдается в результате внедрения проактивности практически повсеместно, то не во всех отраслях граждане будут готовы «обменять» на это свои права на частную жизнь. Оценка гражданами диапазона возможных проактивных услуг и их качества должна в будущем дополнить предлагаемую в статье оценку внедрения и качества проактивных государственных услуг.

Благодарность:

Статья подготовлена на основе исследования в рамках государственного задания РАНХиГС при Президенте Российской Федерации.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Bertot J.C., Jaeger P.T., McClure C.R. Citizen-centered e-government services: Benefits, costs, and research needs. S.A. Chun, M.Janssen, J.R. GilGarcia (Eds.) // Proceedings of the 9th Annual International Digital Government Research Conference. Montreal, Digital Government Society of North America, 2008. P. 137–142. DOI: 10.1145/1367832.1367858
2. Brüggemeier M. Auf dem Weg zur No-Stop-Verwaltung: Bürokratieabbau durch einen vernetzten und besser organisierten Verwaltungsvollzug // Verwaltung & Management. 2010. Vol. 16, no. 2. P. 93–101. DOI: 10.5771/0947-9856-2010-2-93
3. Erlenheim R., Draheim D., Taveter K. Identifying design principles for proactive services through systematically understanding the reactivity-proactivity spectrum // Proceedings of the 13th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance (ICEGOV '20). ACM Press, New York, 2020.
4. Erlenheim R. Designing Proactive Public Services: PhD Thesis. TalTech Press, 2019.
5. Kuhn P., Buchinger M., Balta D. How to redesign government processes for proactive public services? // Lecture Notes in Computer Science (LNCS). 2021. Vol. 12850. DOI: 10.1007/978-3-030-84789-0_3
6. Larsson K.K. Digitization or equality: When government automation covers some, but not all citizens // Government Information Quarterly. 2021. Vol. 38, no. 1.
7. Lemke F., Taveter K., Erlenheim R., Pappel I., Draheim D., Janssen M. Stage models for moving from e-government to smart government. A. Chugunov, D. Trutnev, I. Khodachek, Y. Misnikov (Eds.) // Proceedings of Electronic Governance and Open Society: Challenges in Eurasia – 6th International Conference, EGOSE. 2019. P. 152–164. DOI: 10.1007/978-3-030-39296-3_12
8. Linders D., Liao C. Z.-P., Wang C.-M. Proactive e-governance: Flipping the service delivery model from pull to push in Taiwan // Government Information Quarterly. 2018. Vol. 35, no. 4. DOI: 10.1016/j.giq.2015.08.004
9. Lindgren I., Madsen C., Hofmann S., Melin U. Close encounters of the digital kind: A research agenda for the digitalization of public services // Government Information Quarterly. 2019. Vol. 36, no. 3.
10. Madsen C., Hofmann S., Pieterse W. Channel choice complications: Exploring the multiplex nature of citizens' channel choices. M. Lindgren, H. Janssen, A. Lee, M. Polini, P.R. Bolívar, H.J. Scholl, E. Tambouris (Eds.) // Proceedings of the international conference on electronic government. 2019.
11. Madsen C., Lindgren I., Melin U. The accidental caseworker – How digital self-service influences citizens' administrative burden // Government Information Quarterly. 2022. Vol. 39, no. 1.
12. McBride K., Hammerschmid G., Lume K., Raieste A. Proactive Public Services – the new standard for digital governments // Proactive Public Services – the new standard for digital governments, White paper. Nortal Hertie School of digital governance. 2023.

13. Moynihan D., Herd P., Harvey H. Administrative burden: Learning, psychological, and compliance costs in citizen-state interactions // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2015. Vol. 25, no. 1.
14. Pawlowski C., Scholta H. A taxonomy for proactive public services // *Government Information Quarterly*. 2023. Vol. 40, no. 1.
15. Plantera F. Proactive governance enhances service delivery in Estonia. 2019. URL: <https://e-estonia.com/proactive-services-estonia/>
16. Roehl B.U. Understanding Automated Decision-Making in the Public Sector: A Classification of Automated, Administrative Decision-Making // *Service Automation in the Public Sector*. Springer International Publishing, 2022.
17. Scholta H., Lindgren I. The long and winding road of digital public services – one next step: Proactivity // *Proceedings of the 40th International Conference on Information Systems*. Munich, Association for Information Systems. 2019.
18. Scholta H., Mertens W., Kowalkiewicz M., Becker J. From one-stop shop to no-stop shop: An e-government stage model // *Government Information Quarterly*. 2019. Vol. 36, no. 1. DOI: 10.1016/j.giq.2018.11.010
19. Sirendi R., Mendoza A., Barrier M., Taveter K., Sterling L. A conceptual framework for effective appropriation of proactive public e-services. R. Bouzas-Lorenzo, A.C. Ramos (Eds.) // *Proceedings of the European Conference on e-Government (ECEG)*. 2018. P. 213–221.
20. Velasco Rico C.I. Personalización, 'proactividad e inteligencia artificial. ¿Un nuevo paradigma para la prestación 'electrónica' de servicios públicos? // *IDP. Revista De Internet Derecho Y Política*. 2020. Vol. 30. DOI: 10.7238/idp.v0i30.3226
21. Киселев Е.М. Система госуслуг в прокрустовом ложе стандарта: рец. на кн.: Рогозин Д.М., Шмерлина Д.М. Оценка эффективности государственных и муниципальных услуг: Социальная критика и профессиональная экспертиза // *Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены*. 2016. № 1. С. 339–345.
22. Южаков В.Н. Эволюция смыслов и правового регулирования государственных услуг в России // *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2012. № 2. С. 5–22.

ОФИЦИАЛЬНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

1. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2010. № 31. Ст. 4179.

2. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. N 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5017.
3. Федеральный проект «Цифровое государственное управление» Национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации». URL: <https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/882/>
4. Указ Президента Российской Федерации N 309 от 7 мая 2024 г. «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202405070015>
5. Указ Президента Республики Казахстан от 19 марта 2010 г. N 954 «О Системе ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения, столицы». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/U100000954_
6. Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 20 октября 2016 г. N 353 «О Методике оценки качества оказания электронных государственных услуг». URL: <https://lex.uz/docs/3049875>

REFERENCES

1. Bertot, J.C., Jaeger, P.T. and McClure, C.R. (2008) 'Citizen-centered e-government services: Benefits, costs, and research needs', in: S.A. Chun, M. Janssen, J.R. GilGarcia (eds.) *Proceedings of the 9th Annual International Digital Government Research Conference*. Montreal: Digital Government Society of North America, pp. 137–142. DOI: 10.1145/1367832.1367858
2. Brüggemeier, M. (2010) 'Auf dem Weg zur No-Stop-Verwaltung: Bürokratieabbau durch einen vernetzten und besser organisierten Verwaltungsvollzug', *Verwaltung & Management*, 16(2), pp. 93–101. DOI: 10.5771/0947-9856-2010-2-93
3. Erlenheim, R., Draheim, D. and Taveter, K. (2020) 'Identifying design principles for proactive services through systematically understanding the reactivity-proactivity spectrum', in: *Proceedings of the 13th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance (ICEGOV '20)*. New York: ACM Press.
4. Erlenheim, R. (2019) *Designing Proactive Public Services*. PhD Thesis. TalTech Press.
5. Kuhn, P., Buchinger, M. and Balta, D. (2021) 'How to redesign government processes for proactive public services?', *Lecture Notes in Computer Science (LNCS)*, 12850. DOI: 10.1007/978-3-030-84789-0_3

6. Larsson, K.K. (2021) 'Digitization or equality: When government automation covers some, but not all citizens', *Government Information Quarterly*, 38(1).
7. Lemke, F., Taveter, K., Erlenheim, R., Pappel, I., Draheim, D. and Janssen, M. (2019) 'Stage models for moving from e-government to smart government', in: A. Chugunov, D. Trutnev, I. Khodachek, Y. Misnikov (eds.) *Proceedings of Electronic Governance and Open Society: Challenges in Eurasia – 6th International Conference, EGOSE*, pp. 152–164. DOI: 10.1007/978-3-030-39296-3_12
8. Linders, D., Liao, C. Z.-P. and Wang, C.-M. (2018) 'Proactive e-governance: Flipping the service delivery model from pull to push in Taiwan', *Government Information Quarterly*, 35(4). DOI: 10.1016/j.giq.2015.08.004
9. Lindgren, I., Madsen, C., Hofmann, S. and Melin, U. (2019) 'Close encounters of the digital kind: A research agenda for the digitalization of public services', *Government Information Quarterly*, 36(3).
10. Madsen, C., Hofmann, S. and Pieterse, W. (2019) 'Channel choice complications: Exploring the multiplex nature of citizens' channel choices', in: I. Lindgren, M. Janssen, H. Lee, A. Polini, M. P. R. Bolívar, H. J. Scholl, E. Tambouris (eds.) *Proceedings of the international conference on electronic government*.
11. Madsen, C., Lindgren, I. and Melin, U. (2022) 'The accidental caseworker – How digital self-service influences citizens' administrative burden', *Government Information Quarterly*, 39(1).
12. McBride, K., Hammerschmid, G., Lume, K. and Raieste, A. (2023) 'Proactive Public Services – the new standard for digital governments', *Proactive Public Services – the new standard for digital governments*, White paper, Nortal Hertie School of digital governance.
13. Moynihan, D., Herd, P. and Harvey, H. (2015) 'Administrative burden: Learning, psychological, and compliance costs in citizen-state interactions', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1).
14. Pawlowski, C. and Scholta, H. (2023) 'A taxonomy for proactive public services', *Government Information Quarterly*, 40(1).
15. Plantera, F. (2019) *Proactive governance enhances service delivery in Estonia*. Available at: <https://e-estonia.com/proactive-services-estonia/> (accessed 8 May 2024).
16. Roehl, B.U. (2022) 'Understanding automated decision-making in the public sector: A classification of automated, administrative decision-making', in: *Service Automation in the Public Sector*. Springer International Publishing.
17. Scholta, H. and Lindgren, I. (2019) 'The long and winding road of digital public services – one next step: Proactivity', *Proceedings of the 40th International Conference on Information Systems*. Munich: Association for Information Systems.
18. Scholta, H., Mertens, W., Kowalkiewicz, M. and Becker, J. (2019) 'From one-stop shop to no-stop shop: An e-government stage model', *Government Information Quarterly*, 36(1). DOI: 10.1016/j.giq.2018.11.010

19. Sirendi, R., Mendoza, A., Barrier, M., Taveter, K. and Sterling, L. (2018) 'A conceptual framework for effective appropriation of proactive public e-services', in: R. Bouzas-Lorenzo, A.C. Ramos (eds.) *Proceedings of the European Conference on e-Government (ECEG)*, pp. 213–221.
20. Velasco Rico, C.I. (2020) 'Personalizacion, ' proactividad e inteligencia artificial. ¿Un nuevo paradigma para la prestacion ' electronica ' de servicios públicos?', *IDP. Revista De Internet Derecho Y Política*, 30. DOI: 10.7238/idp.v0i30.3226
21. Kiselev, E.M. (2019) 'The system of public services in the Procrustean bed of the standard', a book review of Rogozin, D.M. and Shmerlina, D.M. The estimation of efficiency of public and municipal services: Social criticism and professional expertise. *The Monitoring of public opinion: Economic and social changes*, 1, pp. 339–345. (In Russian).
22. Yuzhakov, V.N. (2012) 'The evolution of the meanings and legal regulation of public services in Russia', *Public Administration Issues*, 2, pp. 5–22. (In Russian).

OFFICIAL DOCUMENTS

1. Federal law No. 210-FZ of July 27, 2010 "On the organization of the provision of state and municipal services", The Russian Federation Code, 2010.
2. Federal law No. 258-FZ of July 31, 2020 "On experimental legal regimes in the field of digital innovation in the Russian Federation", The Russian Federation Code, 2020.
3. The Federal project "Digital Public Administration" of the National Program "Digital Economy of the Russian Federation". Available at: <https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/882/>
4. The Decree of the President of the Russian Federation dated May 7, 2024 No 309 "On the national development goals of the Russian Federation for the period up to 2030 and for the future up to 2036". Available at: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202405070015>
5. The Decree of the President of the Republic of Kazakhstan dated March 19, 2010 No. 954 "On the system of annual estimation of efficiency of the central state and local executive authority of provinces, cities of republican status, the capital". Available at: https://adilet.zan.kz/rus/docs/U100000954_
6. Resolution of the Cabinet of Ministers of the Republic of Uzbekistan dated October 20, 2016 No. 353 "On the methodology for quality evaluation of electronic public services". Available at: <https://lex.uz/docs/3049875>

Статья поступила в редакцию 25.03.2024;
одобрена после рецензирования 14.05.2024;
принята к публикации 05.06.2024.

Научная статья

УДК: 351/354

DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-2-85-109

ВЛИЯНИЕ ЦИФРОВИЗАЦИИ НА КАЧЕСТВО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ – ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ОЦЕНОК ГРАЖДАН (НА ОСНОВЕ СОЦИОЛОГИЧЕСКИХ ОПРОСОВ РАНХИГС 2022–2024 гг.)

Южаков Владимир Николаевич¹,
Покида Андрей Николаевич²,
Зыбуновская Наталья Владимировна³,
Старостина Александра Николаевна⁴

^{1,2,3,4} Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации; 119571, г. Москва, пр. Вернадского, д. 82.

¹ Доктор философских наук, профессор, директор научно-исследовательского центра «Центр технологий государственного управления»; yuzhakov-vn@ranepa.ru; ORCID: 0000-0002-5687-1863

² Кандидат социологических наук, директор Научно-исследовательского центра социально-политического мониторинга; pokida@ranepa.ru; ORCID: 0000-0002-5439-3503

³ Научный сотрудник Научно-исследовательского центра социально-политического мониторинга; nzyb@ranepa.ru; ORCID:0000-0003-0326-8590

⁴ Младший научный сотрудник научно-исследовательского центра «Центр технологий государственного управления»; starostina-an@ranepa.ru; ORCID: 0000-0001-8116-0919

Аннотация. В статье обращено внимание на отсутствие в настоящее время комплексной оценки влияния цифровизации государственного управления на его качество. Авторы для решения этой проблемы разработали методику оценки влияния цифровизации госуправления на его качество с точки зрения граждан, а также представили в статье результаты ее применения.

Источником данных для исследования на основе этой методики послужили результаты проводимых РАНХиГС (с участием авторов) общероссийских соцопросов граждан (2022–2024 гг.). Респонденты оценивали, в том числе, предложенные им утверждения об эффектах цифровизации госуправления, соотнесенные с основными параметрами качества государственного управления (его обоснованности, результативности и эффективности).

Результаты применения методики позволяют сделать выводы: а) о целесообразности ее использования для оценки усилий государства по цифровизации

госуправления и б) о весьма высокой оценке гражданами влияния цифровизации госуправления на ключевые параметры его качества – рассчитанный по итогам опросов индекс влияния цифровизации на качество госуправления в 2022 г. составлял 3,75 балла, в 2023 г. – 3,97 балла, в 2024 г. – 4 балла.

Ключевые слова: качество государственного управления, государственное управление, оценка, цифровизация, цифровая трансформация, эффекты цифровизации.

Для цитирования: Южаков В.Н., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В., Старостина А.Н. Влияние цифровизации на качество государственного управления – через призму оценок граждан (на основе социологических опросов РАНХиГС 2022–2024 гг.) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2024. № 2. С. 85–109. DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-2-85-109.

Original article

CITIZENS' ASSESSMENT OF THE IMPACT OF DIGITALISATION ON THE QUALITY OF PUBLIC ADMINISTRATION (BASED ON SOCIOLOGICAL SURVEYS OF RANEPА 2022–2024)

**Vladimir N. Yuzhakov¹, Andrei N. Pokida²,
Natalia V. Zybunovskaya³, Alexandra N. Starostina⁴**

^{1, 2, 3, 4} Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; 82 Vernadskogo Av., 119571 Moscow, Russia.

¹ Doctor of Sciences (in Philosophy), Professor, Director of the Center for Technology Governance; yuzhakov-vn@ranepa.ru; ORCID: 0000-0002-5687-1863

² PhD (in Sociology), Director of the Center for Socio-Political Monitoring; pokida@ranepa.ru; ORCID: 0000-0002-5439-3503

³ Researcher, Center for Socio-Political Monitoring; nzyb@ranepa.ru; ORCID: 0000-0003-0326-8590

⁴ Junior researcher, Center for Technology Governance; starostina-an@ranepa.ru; ORCID: 0000-0001-8116-0919

Abstract. The article draws attention to the problem of the current lack of a comprehensive assessment of the impact of digitalization in public administration on its quality.

In order to contribute to its solution, we have developed the methodology to assess the impact of the digitalization of public administration on its quality from the point of view of citizens and the results of its application.

The source of data for assessing the impact of digitalization in public administration on its quality based on this methodology was the results of nationwide social surveys of citizens conducted by the RANEPА (2022-2024) with the participation of the authors. Respondents evaluated, among other things, proposed statements about the consequences of the digitalization of public administration, correlated with the main parameters of the quality of public administration (its validity, efficiency, and effectiveness). The results of applying the methodology allow us to draw conclusions: a) about the feasibility of using it to assess the state's efforts to digitalize public administration; b) about the very high assessment by citizens of the impact of digitalization of public administration on key parameters of its quality: in 2022, the index of the impact of digitalization on the quality of public administration was 3.75 points; in 2023, 3.97 points; in 2024, 4 points.

Keywords: quality of public administration, public administration, assessment, digitalization, digital transformation, effects of digitalization.

For citation: Yuzhakov, V.N., Pokida, A.N., Zybunovskaya, N.V. and Starostina, A.N. (2024) 'Citizens' assessment of the impact of digitalisation on the quality of public administration (based on sociological surveys of RANEPА 2022-2024)', *Public Administration Issues*, 2, pp. 85–109. (In Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-2-85-109.

JEL Classification: O33, O38.

Введение

Цифровизация государственного управления, включая его цифровую трансформацию, стала в нашей стране практической задачей, статус которой постоянно повышается и в решениях государства, и в восприятии граждан. Последним на сегодняшний день подтверждением этого стало включение Президентом Российской Федерации в число национальных целей развития страны на очередной период цели «цифровая трансформация государственного и муниципального управления, экономики и социальной сферы»¹.

При этом, на взгляд авторов данной статьи, нельзя упускать из внимания, что ни национальные цели развития в целом, ни достижение данной национальной цели развития (в отношении госуправления) не является самоцелью. Смысл этой задачи – в создании и реализации за счет цифровых технологий принципиально новых возможностей повышения качества госуправления. Это и совершенствование процессов (процедур) исполнения всех типов государственных функций, включая предоставление государственных услуг², и дальнейшее освоение государством (уже на основе цифровых технологий) принципа управления по результатам, и, соответственно, исходя из него – повышение результативности, эффективности и обоснованности

¹ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2024 N 309 «О национальных целях развития Российской Федерации страны на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года». URL: <https://www.consultant.ru/law/hotdocs/84648.html> (дата обращения: 12.05.2024).

² По ранее обоснованному мнению авторов, государственные услуги являются одним из типов государственных функций (см. например: Южаков и др., 2020).

как каждого из типов государственных функций, так и госуправления в целом (см.: Добролюбова и др., 2019).

В настоящее время при оценке успехов цифровизации госуправления и при выборе на этой основе ее приоритетов на очередные периоды такой (комплексный) подход реализуется, на взгляд авторов данной статьи, не в полной мере. Акцент делается на отдельных, представляющихся наиболее важными на данный момент, аспектах цифровизации госуправления. Так, в качестве ожидаемого общественно-значимого результата реализации национального проекта «Цифровая экономика»³ в части цифровизации госуправления, т. е. в том числе и его цифровой трансформации, определен результат, касающийся исполнения только одного типа государственных функций – государственных и муниципальных услуг: «обеспечение удовлетворенности граждан качеством предоставления массовых социально значимых государственных и муниципальных услуг в электронном виде с использованием Единого портала государственных и муниципальных услуг».

Достижение этого общественно-значимого ожидаемого результата планируется путем реализации федерального проекта «Цифровое государственное управление»⁴.

Отнесение показателей данного федерального проекта к той или иной государственной функции и бенефициару, на которого должны быть направлены положительные эффекты и выгоды от цифровизации, позволяет сказать, что чаще всего показатели призваны охарактеризовать результативность цифровизации государственной функции по предоставлению госуслуг (административных, прежде всего) для граждан. При этом отражают они, как правило, результаты либо непосредственные (количество зарегистрированных пользователей единого портала государственных услуг (ЕПГУ)), либо промежуточные (доля массовых социально значимых государственных и муниципальных услуг в электронном виде, предоставляемых с использованием ЕПГУ, от общего количества таких услуг, предоставляемых в электронном виде; доля граждан, являющихся пользователями ЕПГУ и использующих сервисы подписания документов ЕПГУ при получении государственных и коммерческих услуг (сервисов), от общего количества пользователей ЕПГУ).

Показателем конечного результата является показатель «Уровень удовлетворенности качеством предоставления массовых социально значимых государственных и муниципальных услуг в электронном виде с использованием ЕПГУ», что, с одной стороны, соответствует заявленному обще-

³ Утвержден протоколом заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам от 4 июня 2019 г. N 7, актуальная версия паспорта национального проекта – ИС «Электронный бюджет», раздел «Национальные проекты». URL: <https://budget.gov.ru> (дата обращения: 12.05.2024).

⁴ Утвержден президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности (протокол от 28 мая 2019 г. N 9), актуальная версия паспорта национального проекта – ИС «Электронный бюджет», раздел «Национальные проекты». URL: <https://budget.gov.ru> (дата обращения: 12.05.2024).

ственно-значимому результату федерального проекта, с другой – позволяет сделать вывод о том, что под цифровизацией управления понимается в большей мере цифровизация предоставления госуслуг, в то время как госуправление включает в себя и ряд других государственных функций (контрольно-надзорная деятельность, выработка государственной политики, антикоррупционная деятельность и т. д.).

Аналогичная ситуация, как показали ранее проведенные исследования (Южаков и др., 2023; Южаков, Старостина, 2024), наблюдается и для показателей национальной цели по трансформации госуправления, предусмотренных Указом Президента от 21 июля 2020 г. N 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

При этом комплексная оценка влияния цифровизации госуправления на его качество (как совокупности ключевых параметров – обоснованности, результативности и эффективности) в стратегических документах не отражается.

Подводя итог, можно сформулировать исследовательскую проблему следующим образом: заявленные на настоящий момент в национальном проекте «Цифровая экономика» общественно-значимые результаты цифровизации сферы госуправления и показатели, характеризующие их достижение, не предполагают:

- оценки основными бенефициарами (гражданами) эффектов и выгод цифровизации госуправления в целом и по ряду государственных функций в частности (в то время как такая оценка, по неоднократным заявлениям Президента Российской Федерации⁵, должна являться основным индикатором результативности и эффективности цифровизации госуправления);
- интегральной оценки влияния цифровизации госуправления на его качество – в настоящий момент оценивается только выполнение отдельных государственных функций и/ или отдельные процессы цифровизации.

На взгляд авторов статьи, признание и решение этой проблемы является значимым условием разработки новых стратегических документов (предусмотренных Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2024 N 309), необходимым для успешной цифровой трансформации госуправления.

Авторами настоящего исследования была разработана методика оценки влияния цифровизации госуправления на его качество и проведена ее апробация на материале данных, полученных в ходе проведенных РАНХиГС в 2022–2024 гг. репрезентативных общероссийских соцопросов граждан. Эти опросы были посвящены выявлению оценок гражданами эффектов

⁵ Путин В.В. Заседание Совета по стратегическому развитию и национальным проектам: «Ключевой критерий эффективности нашей работы – это оценка граждан ... как они воспринимают динамику, темп, качество изменений в их жизни». 21.12.2023. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/73083> (дата обращения: 18.01.2024).

⁶ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации: «Хочу подчеркнуть: главный результат наших программ измеряется не тоннами, километрами и суммой потраченных денег. Главное – это оценка людей, то, как меняется к лучшему их жизнь». 2024. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/messages/73585> (дата обращения: 29.03.2024).

и рисков цифровизации госуправления, в том числе (и, фактически, прежде всего) цифровизации их взаимодействия с госорганами и учреждениями.

Теоретической и методологической основой разработки предлагаемой методики послужил ранее сформулированный и обоснованный с участием авторов подход к пониманию качества госуправления как единства его обоснованности, результативности и эффективности (Южаков и др., 2020; Добролюбова и др., 2021а). Этот подход базируется, в свою очередь, на разработанной с участием авторов модели госуправления по результатам для России (Южаков, 2016). Данная модель была сформулирована как попытка синтеза и развития действующих парадигм (моделей) государственного управления (прежде всего, *New Public Management*, где основное внимание уделяется вопросам качества оказания госуслуг и эффективности использования бюджетных ресурсов) и подхода, в рамках которого под качеством госуправления имеется в виду достижение конечных общественно значимых результатов (управление по результатам) (подробнее см.: там же – с. 167–170).

Цель настоящей статьи – представление методики оценки влияния цифровизации госуправления на его качество и основных результатов проведения такой оценки (на основе указанной методики и данных общероссийских соцопросов граждан, проведенных РАНХиГС в 2022–2024 гг.).

Влияние цифровизации государственного управления на его качество: краткий обзор литературы

По итогам существующих обзоров литературы (Добролюбова и др., 2021б) наблюдается отсутствие единого комплексного подхода к оценке влияния цифровизации госуправления на его качество, в частности на такие параметры, как результативность и эффективность, в том числе из-за отсутствия установленного толкования понятия качества госуправления.

При этом существуют работы, рассматривающие влияние цифровизации на повышение благосостояния общества в целом, результативность и/или эффективность выполнения отдельных государственных функций, деятельности отдельных госорганов.

Ряд исследований направлен на выделение и изучение общественных ценностей (Twizeyimana, Andersson, 2019), привносимых использованием цифровых технологий в государственном управлении, электронным правительством. Например, рассматривается влияние цифровизации на повышение национального благосостояния наряду с другими направлениями (образование, здравоохранение и др.) (Torres, Augusto, 2020).

Отмечается положительная взаимосвязь между развитием электронного правительства и цифровой экономикой (Zhao, Wallis, Singh, 2015). Цифровизация и развитие информационно-коммуникационных технологий (далее – ИКТ) оказывает влияние на экономический рост (Fernández-Portillo, Almodóvar-González, Hernández-Mogollón, 2020), на государственное управление в целом (Androniceanu, Georgescu, Sabie, 2022).

Рассматриваются возможные положительные эффекты использования отдельных цифровых технологий при предоставлении госуслуг (Shahaab,

Khan, Maude, Hewage, Wang, 2023). Так, например, блокчейн-система, при применении ее Companies House (государственное агентство Великобритании, осуществляет регистрацию и ведет реестр компаний), позволит сократить время, затраты и административную нагрузку получателям госуслуг агентства, упростит обмен информацией между ведомствами, а госуслуги, необходимые обществу, будут создаваться быстрее и экономически эффективнее, что, в свою очередь, повысит доверие граждан/компаний к правительству.

Оценка гражданами выгод от их цифрового взаимодействия с государством и, в частности, от цифровизации предоставления им госуслуг осуществляется в том числе социологическими методами (Dobrolyubova, 2022). Например, проведенные в крупных городах Мексики (Luna, Picazo-Vela, Vyannemekh, Luna-Reyes, 2024) фокус-группы по изучению мнения граждан о создаваемых цифровыми госуслугами общественных ценностях показали, что преимуществами цифрового формата предоставления госуслуг являются: оперативность их получения, большая справедливость со стороны госорганов, стандартизация. Доступность получения госуслуги в любое время и в любом месте обеспечивает гражданам экономию денег (в том числе на транспортных расходах) и времени.

Китайские исследователи (Huang, Li, Ng, Wang, 2023) оценивали соотношение спроса и предложения цифровых госуслуг с целью определения эффективности (рационального соотношения затрат/выгод). В результате они пришли к выводам: на реализацию (поставку) цифровых госуслуг уходит много средств и ресурсов; точная оценка соответствия спроса и предложения позволит более точно осуществлять процесс перевода госуслуг в цифровой формат.

Отдельно можно отметить исследование (Shi, Dai, Duan, Li, 2023), посвященное выделению показателей и оценке результативности и эффективности предоставления госуслуг (рассматривались сферы образования, здравоохранения, транспорта, социального обеспечения и занятости, охрана окружающей среды) в 35 крупных городах Китая. Оно интересно тем, что авторы в методике оценки результативности и эффективности выделяют показатели промежуточных результатов государственной услуги и конечных общественно-значимых результатов, при этом в качестве показателей конечных общественно-значимых результатов ими предлагается использовать показатели удовлетворенности населения (образованием, здравоохранением и т. д.). Оценку эффективности они понимают как соотношение затрат и выгод (результатов). Данный подход в общих чертах созвучен подходу к оценке результативности и эффективности цифровой трансформации госуправления для граждан, предлагаемому Е. И. Добролюбовой и др. (2016б).

Ряд исследований отечественных авторов посвящен изучению эффективности функционирования ЕПГУ (например: Тарасова, 2022; Круг и др., 2022). Отдельно можно выделить исследование эффектов использования ЕПГУ как одного из инструментов модели «правительства как платформы» (Styrin, Mossberger, Zhulin, 2022).

Исследователи уделяют внимание оценке конечными бенефициарами цифровизации бюджетных государственных услуг, например, оценке сту-

дентами и преподавателями качества дистанционного образования в период пандемии (Денисова и др., 2022; Усманов, Исраилова, 2023); врачами – эффективности использования цифровых технологий в учреждениях здравоохранения (Галицкая, Мещерякова, 2022), а также оценке удовлетворенности клиентов городского центра занятости (Лищук, Капелюк, 2023).

Аналізу влияния цифровизации на выполнение госфункции по антикоррупционной деятельности также посвящены работы как отечественных (например, Евсиков и др., 2022; Курындин, 2023), так и зарубежных исследователей. Так, на основе анализа международных индексов «восприятия коррупции» (CPI), развития электронного правительства (EGDI), человеческого капитала (HCI), а также индекса телекоммуникационной инфраструктуры (ТИ) было выявлено, что повышение уровня развития электронного правительства и развитие информационно-телекоммуникационной инфраструктуры страны положительно связано с усилением контроля над коррупцией с течением времени, при этом рост количества онлайн-сервисов не связан с усилением контроля над коррупцией с течением времени (Silal, Jha, Saha, 2023).

В целом по итогам обзора литературы, как уже отмечалось, можно сказать, что комплексный подход к оценке влияния цифровизации госуправления на основные его параметры отсутствует (исключение составляет подход, предложенный авторским коллективом РАНХиГС (Добролюбова и др., 2021б)). Однако для ряда государственных функций (предоставление государственных административных и бюджетных госуслуг, антикоррупционная деятельность) разрабатываются различные подходы к оценке влияния цифровизации на их выполнение, с использованием в том числе показателей, предлагаемых в рамках стратегических документов в сфере цифровизации государственного управления (для России) и международных индексов (Kontogeorgis, Varotsis, 2021; Androniceanu Georgescu, 2022; Zou, Mao, Yan, Liu, Duan, 2023).

Методика оценки влияния цифровизации государственного управления на его качество на основе опросов граждан

Методика оценки влияния цифровизации госуправления на его качество на основе опросов граждан включает:

- систему основных для этой оценки понятий;
- инструментарий для соцопроса граждан, предусматривающий группу вопросов для выявления оценок предлагаемых суждений об эффектах (направлениях) цифровизации госуправления по ключевым параметрам качества госуправления (его обоснованности, результативности и эффективности);
- правила (формулы) расчета и таблицы интерпретации общей оценки влияния цифровизации госуправления с позиции граждан на его а) обоснованность, б) результативность и в) эффективность;
- формулу расчета и правило интерпретации индекса влияния цифровизации госуправления на его качество.

Опрос граждан с использованием указанного инструментария проводится в рамках ежегодного общероссийского соцопроса граждан, направленного на выявление оценки ими эффектов цифровизации госуправления в соответствии с методикой его проведения.

Основные понятия

Под цифровизацией госуправления в данной работе понимается применение различных цифровых технологий государственными и муниципальными органами, учреждениями, бюджетными организациями при осуществлении ими государственных функций, в том числе в части их взаимодействия при этом с гражданами.

Целью цифровизации госуправления может быть улучшение как отдельных процессов, процедур исполнения государственных функций, так и отдельных показателей их исполнения, госуправления. Безотносительно того, изменяется ли при этом (или насколько глубоко изменяется) содержание самого госуправления.

Под цифровой трансформацией госуправления авторы предлагают понимать существенное качественное изменение на основе цифровизации содержания самого госуправления, в том числе отдельных его процедур, стадий управленческого цикла, государственных функций и их типов, приводящее к повышению качества госуправления. Целью цифровой трансформации госуправления является, таким образом, повышение качества исполнения различных типов государственных функций, госуправления в целом.

Следует отметить, что предлагаемая методика направлена на выявление влияния цифровизации не столько на отдельные процессы, процедуры, показатели госуправления, сколько на качество (обоснованность, результативность, эффективность) госуправления в целом. В этом смысле речь идет о выявлении наличия влияния не вообще цифровизации госуправления, а собственно его цифровой трансформации.

В этой связи в данной работе понятия «цифровая трансформация государственного управления» и «цифровизация государственного управления» предлагается считать равными по объему.

Под эффектами цифровизации госуправления для граждан понимается оценка гражданами влияния цифровизации госуправления на параметры обоснованности, результативности и эффективности госуправления.

В данной работе также используется терминология и основные положения, разработанные в рамках инициативного законопроекта «Об обеспечении качества государственного управления в Российской Федерации» (Южаков и др., 2020).

В частности, под качественным госуправлением понимается госуправление, отвечающее требованиям его обоснованности, результативности и эффективности.

При этом под обоснованностью госуправления подразумевается обязательное наличие достаточных (признаваемых достаточными) оснований для государственного вмешательства.

Под результативностью госуправления понимается степень достижения его конечных, общественно-значимых результатов, промежуточных результатов и непосредственных результатов, характеризующих их показатели результативности и целевых (пороговых) значений этих показателей.

Под эффективностью госуправления имеется в виду результативность обеспечения государственных функций при минимизации издержек граждан, организаций и публично-правовых образований.

Индекс влияния цифровизации госуправления на его качество – расчетный индекс, отображающий оценку гражданами влияния цифровизации госуправления на его обоснованность, результативность и эффективность.

Оценка гражданами влияния цифровизации государственного управления на повышение его обоснованности

То, как граждане оценивают влияние цифровизации госуправления на повышение его обоснованности, показывают результаты социологического опроса, а именно распределение ответов респондентов на следующие утверждения о возможных эффектах (выгодах) для них от внедрения цифровых технологий в госуправлении (оценка осуществляется всеми респондентами согласно методике соцопроса):

- цифровые технологии повышают беспристрастность принятия решений государством и его органами, представителями, благодаря им закон применяется ко всем одинаково (O_1);
- цифровые технологии обеспечивают равный доступ всех к госуслугам (получение справок, документов, свидетельств...) (O_2);
- цифровые технологии обеспечивают равный доступ всех к бюджетным услугам (медицинским, образовательным, социальным и др.) (O_3);
- цифровые технологии снижают коррупцию (O_4).

Респондентам предлагается оценить каждое из утверждений по шкале от 1 до 5, где «1» – это совсем не согласен, а «5» – полностью согласен.

Общая оценка влияния цифровизации госуправления на его обоснованность с позиции граждан рассчитывается по формуле (1):

$$ЦО = \frac{\sum O_i}{4}, \quad (1)$$

где: O_i – оценка i -того утверждения, отражающего влияние цифровизации госуправления на повышение его обоснованности.

Интерпретация общей оценки влияния цифровизации госуправления на повышение его обоснованности проводится в соответствии с градацией, приведенной в Таблице 1.

Оценка гражданами влияния цифровизации государственного управления на повышение его результативности

Оценка гражданами влияния цифровизации госуправления на повышение его результативности основывается на оценке респондентами соцопроса следующих утверждений о возможных эффектах (выгодах) для

них от внедрения цифровых технологий в госуправлении, предлагаемых им в качестве блока вопросов соцопроса (оценка осуществляется всеми респондентами согласно методике соцопроса):

- благодаря цифровым технологиям у граждан больше возможности участвовать в принятии решений госорганами и учреждениями, в обсуждении важных для граждан вопросов (P_1);
- цифровые технологии повышают удобство обращения за административными госуслугами (по выдаче справок, документов, свидетельств и др.) и качество их предоставления (P_2);
- цифровые технологии повышают качество бюджетных услуг (медицинских, образовательных, социальных или иных) (P_3);
- цифровизация позволяет сократить сроки оказания госуслуг, рассмотрения обращений граждан (P_4);
- цифровизация позволяет быстрее и лучше защищать свои права и интересы, если граждане сталкиваются с различными рисками и проблемами (P_5);
- использование технологий цифрового контроля (например, социального мониторинга, QR-кодов, камер на дорогах и др.) улучшает общественную безопасность, снижает аварийность, ограничивает распространение заболеваний, других случаев причинения вреда людям (P_6).
Общая оценка влияния цифровизации госуправления на его результативность с позиции граждан рассчитывается по формуле (2):

$$ЦР = \frac{\sum P_i}{6}, \quad (2)$$

где: P_i – оценка i -того утверждения, отражающего влияние цифровизации госуправления на повышение его результативности.

Интерпретация общей оценки влияния цифровизации госуправления на повышение его результативности проводится в соответствии с градацией, приведенной в Таблице 1.

Оценка гражданами влияния цифровизации государственного управления на повышение его эффективности

Оценка гражданами влияния цифровизации госуправления на повышение его эффективности основывается на оценке респондентами соцопроса следующих утверждений (оценка осуществляется всеми респондентами согласно методике соцопроса):

- цифровизация позволяет гражданам сэкономить время на взаимодействии с госорганами и учреждениями (Θ_1);
- цифровизация позволяет гражданам сэкономить деньги (например, за счет более низких пошлин за госуслуги, отсутствия необходимости нотариального заверения документов и т. д.) (Θ_2).

Общая оценка влияния цифровизации госуправления на его эффективность с позиции граждан рассчитывается по формуле (3):

$$ЦЭ = \frac{\Theta_1 + \Theta_2}{2}. \quad (3)$$

Интерпретация общей оценки влияния цифровизации государственного управления на повышение его эффективности проводится в соответствии с градацией, представленной в Таблице 1. При проведении анализа учитывается как общая оценка (ЦЭ), так и средние баллы, полученные по отдельным ее компонентам (Э₁).

Таблица 1

Интерпретация общей оценки влияния цифровизации государственного управления на повышение его обоснованности/результативности/эффективности

Значение ЦО	Значения О ₁	Интерпретация
Ц(О/Р/Э)>4	Все О ₁ / Р ₁ / Э ₁ удовлетворяют условию: О ₁ / Р ₁ / Э ₁ >3,5	По мнению граждан, цифровизация госуправления приводит к существенному повышению его обоснованности/результативности/эффективности
3,5 ≤ Ц (О/Р/Э) ≤ 4	Все О ₁ / Р ₁ / Э ₁ удовлетворяют условию: О ₁ / Р ₁ / Э ₁ >3	По мнению граждан, цифровизация госуправления в целом приводит к повышению его обоснованности/результативности/эффективности
2,5 ≤ Ц (О/Р/Э) < 3,5	О ₁ / Р ₁ / Э ₁ удовлетворяют условию: О ₁ / Р ₁ / Э ₁ >3 хотя бы по двум из четырех утверждений	По мнению граждан, цифровизация госуправления в целом не влияет на уровень его обоснованности/результативности/эффективности, хотя по некоторым направлениям такое влияние возможно
Ц (О/Р/Э) ≤ 2,5	Не устанавливаются	По мнению граждан, цифровизация госуправления не приводит к повышению его обоснованности/результативности/эффективности

Источники: составлено авторами.

О наличии положительных оценок гражданами влияния цифровизации госуправления на уровень его обоснованности/результативности/эффективности свидетельствует соответствие оценок первым двум уровням приведенной шкалы.

Индекс влияния цифровизации государственного управления на его качество

Исходя из оценки гражданами влияния цифровизации госуправления на уровень его обоснованности, результативности и эффективности может быть рассчитан индекс влияния цифровизации государственного управления на его качество (на качество государственного управления) с позиции граждан.

Индекс (ЦК) рассчитывается по формуле (4):

$$ЦК = ЦО \times 0,3 + ЦР \times 0,4 + ЦЭ \times 0,3. \quad (4)$$

При этом о положительном влиянии цифровизации госуправления на повышение его качества можно говорить в том случае, когда ЦК > 3,5 и при этом значения его компонентов (ЦО, ЦР, ЦЭ) не ниже 3.

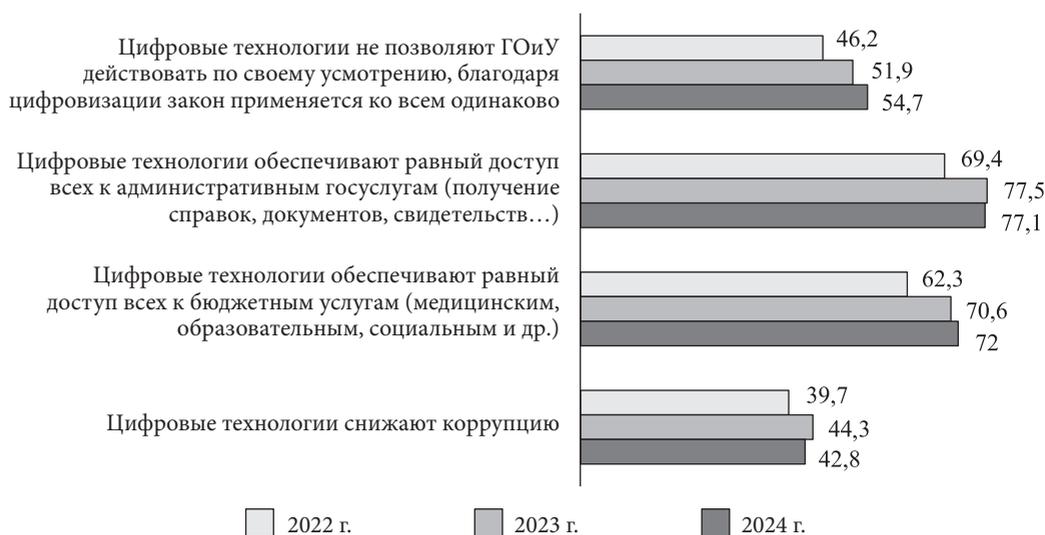
Результаты оценки гражданами эффектов цифрового взаимодействия с государством и индекс влияния цифровизации государственного управления на его качество (обоснованность, результативность, эффективность)

Результаты социологических опросов 2022–2023 гг., методический подход к формированию их инструментария подробно изложены в статье «Цифровизация взаимодействия граждан и государства: оценка гражданами эффектов, рисков и перспектив» (Южаков и др., 2023)⁷.

По результатам исследований 2022–2024⁸ гг. можно сказать о сохранении тенденции неравномерного распределения оценок респондентами эффектов, характеризующих влияние цифровизации на повышение обоснованности госуправления (Рисунок 1).

Рисунок 1

Доля респондентов, которые согласились со следующими утверждениями, характеризующими обоснованность государственного управления, по сумме балльных оценок «4» и «5» в 2022–2024 гг., % от общего количества опрошенных



Источники: составлено авторами на основе социологических опросов, проведенных РАНХиГС в 2022, 2023 и 2024 гг. (– и далее, если не указано иное).

⁷ Общероссийские социологические телефонные опросы в 2022 и 2023 гг. проводились с 14 по 28 февраля 2022 г. и с 1 по 9 февраля 2023 г. соответственно. Объем реализованной выборочной совокупности составил в 2022 г. – 2010 респондентов, в 2023 г. – 2029 респондентов в возрасте 18 лет и старше в 50 субъектах Российской Федерации по выборке, представляющей основные социально-демографические группы российского населения. Статистическая погрешность составляет 2,2% (доверительный интервал – 95%).

⁸ Общероссийский социологический телефонный опрос проведен с 20 марта по 15 апреля 2024 г. Опрошены 2000 человек в возрасте 18 лет и старше в 50 субъектах Российской Федерации по выборке, представляющей основные социально-демографические группы российского населения. Статистическая погрешность составляет 2,2% (доверительный интервал – 95%). Результаты опроса 2024 г. представлены в сопоставлении с данными, полученными в 2022 и 2023 гг. по аналогичной методике.

В целом по рассматриваемым показателям в 2023 г. по сравнению с 2022 г. наблюдается рост положительных оценок, так же как и в 2024 г. по сравнению с 2023 г.

Расчет общей оценки влияния цифровизации госуправления на повышение его обоснованности осуществлялся по формуле (1).

Таблица 2

Общая оценка влияния цифровизации государственного управления на его обоснованность с позиции граждан

Индекс	Выгода (эффект) от реализации цифровых технологий	Средний балл		
		2022	2023	2024
O ₁	Цифровые технологии не позволяют госорганам и учреждениям действовать по своему усмотрению, благодаря цифровизации закон применяется ко всем одинаково	3,33	3,51	3,60
O ₂	Цифровые технологии обеспечивают равный доступ всех к административным госуслугам (получение справок, документов, свидетельств...)	3,98	4,25	4,25
O ₃	Цифровые технологии обеспечивают равный доступ всех к бюджетным услугам (медицинским, образовательным, социальным и др.)	3,78	4,06	4,10
O ₄	Цифровые технологии снижают коррупцию	2,98	3,19	3,22
O	Оценка влияния цифровых технологий на повышение обоснованности госуправления	3,52	3,75	3,79

Таким образом, общая оценка влияния цифровизации государственного управления на повышение его обоснованности в опросе 2023 г. составила 3,75 балла из 5, что несколько выше, чем в опросе 2022 г. (3,52 балла). В 2024 г. общая оценка составила 3,79 балла, что несколько выше результатов предыдущих лет.

Интегральная оценка в 2023 и 2024 гг. попала в интервал от 3,5 до 4 баллов, при этом значения всех рассмотренных индексов (показателей) выше 3. Соответственно, можно сказать, что, по мнению граждан, цифровизация госуправления в целом приводит к повышению его обоснованности.

В 2022 г. наблюдается несколько иная ситуация, так как один из индексов не отвечает требованию и составляет 2,98. Соответственно, по мнению граждан, согласно предлагаемой методике оценки в 2022 г., цифровизация госуправления в целом не влияла на уровень его обоснованности, хотя по некоторым направлениям такое влияние возможно.

Оценка гражданами влияния цифровизации государственного управления на повышение его результативности

В целом по сравнению с опросом 2022 г. в 2023 и 2024 гг. отмечается рост положительных оценок респондентами эффектов, характеризующих результативность госуправления (рис. 2).

Рисунок 2

Доля респондентов, которые согласились со следующими утверждениями, характеризующими результативность государственного управления, по сумме балльных оценок «4» и «5» в 2022–2024 гг., % от общего количества опрошенных



Общая оценка влияния цифровизации госуправления на повышение его результативности рассчитана в соответствии с формулой (2).

Таблица 3

Общая оценка влияния цифровизации государственного управления на его результативность с позиции граждан

Индекс	Эффект цифровых технологий	Средний балл		
		2022	2023	2024
P ₁	Благодаря цифровым технологиям у граждан больше возможностей участвовать в принятии решений госорганами и учреждениями, в обсуждении важных для граждан вопросов	3,46	3,71	3,85
P ₂	Цифровые технологии повышают удобство обращения за административными госуслугами (по выдаче справок, документов, свидетельств...) и качество их предоставления	4,21	4,38	4,43
P ₃	Цифровые технологии повышают качество бюджетных услуг (медицинских, образовательных, социальных или иных)	3,31	3,64	3,62

Индекс	Эффект цифровых технологий	Средний балл		
		2022	2023	2024
P ₄	Цифровизация позволяет сократить сроки оказания госуслуг, рассмотрения обращений граждан	3,94	4,17	4,19
P ₅	Цифровизация позволяет быстрее и лучше защищать свои права и интересы, если граждане сталкиваются с различными рисками и проблемами	3,46	3,7	3,64
P ₆	Использование технологий цифрового контроля улучшает общественную безопасность, снижает аварийность, ограничивает распространение заболеваний, других случаев причинения вреда людям	3,53	3,93	3,92
Оценка влияния цифровых технологий на повышение результативности госуправления		3,65	3,92	3,94

Таким образом, общая оценка влияния цифровизации госуправления на его результативность в опросе 2023 г. составила 3,92 балла, и это выше, чем в опросе 2022 г. В 2024 г. оценка составила 3,94 балла, что незначительно выше значения 2023 г. При этом по каждому из рассматриваемых эффектов и в 2022 г., и в 2023–2024 гг. средний балл превысил пороговое значение в 3 балла. Следовательно, по мнению граждан, цифровизация госуправления в целом приводит к повышению его результативности.

Оценка влияния цифровизации государственного управления на повышение его эффективности

Результаты проведенного в 2023 г. опроса показывают, что респонденты положительно оценивают влияние цифровизации государственного управления на повышение его эффективности (Рисунок 3).

Рисунок 3

Доля респондентов, которые согласились со следующими утверждениями, характеризующими эффективность государственного управления, по сумме балльных оценок «4» и «5» в 2022–2024 гг., % от общего количества опрошенных



Более низкая оценка экономии денег в 2024 г. по сравнению с 2023 г. может быть обусловлена как планируемым повышением государственных пошлин⁹, так и отменой в 2024 г. 30% скидки при оплате государственных пошлин на Едином портале предоставления госуслуг¹⁰.

Общая оценка влияния цифровизации госуправления на повышение его эффективности составила: в 2024 г. – 4,32 балла, в 2023 г. – 4,28 балла, в 2022 г. – 4,13 балла. Оценка выше четырех баллов по двум рассматриваемым эффектам говорит о том, что, по мнению граждан, цифровизация госуправления способствует существенному повышению его эффективности.

Таблица 4

Оценка гражданами влияния цифровизации госуправления на повышение его эффективности

Индекс	Эффект цифровых технологий	Средний балл		
		2022 г.	2023 г.	2024 г.
Э ₁	Цифровизация позволяет гражданам сэкономить время на взаимодействии с госорганами и учреждениями	4,15	4,37	4,45
Э ₂	Цифровизация позволяет гражданам сэкономить деньги	4,11	4,19	4,20
Оценка влияния цифровизации госуправления на повышение его эффективности		4,13	4,28	4,32

На основе оценки гражданами влияния цифровизации госуправления на уровень его обоснованности, результативности и эффективности рассчитан индекс влияния цифровизации на качество госуправления с позиции граждан (в соответствии с формулой (4)): в 2022 г. его значение составило 3,75 балла, в 2023 г. – 3,97 балла, в 2024 г. – 4 балла.

Таблица 5

Индекс влияния цифровизации на качество государственного управления с позиции граждан

Индекс	2022	2023	2024
Оценка влияния цифровых технологий на повышение обоснованности госуправления (ЦО)	3,52	3,75	3,79
Оценка влияния цифровых технологий на повышение результативности госуправления (ЦР)	3,65	3,92	3,94
Оценка влияния цифровизации госуправления на повышение его эффективности (ЦЭ)	4,13	4,28	4,32
Индекс влияния цифровизации на качество госуправления (ЦК)	3,75	3,97	4,00

⁹ Федеральный закон от 27 ноября 2023 г. N 539-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

¹⁰ URL: <https://www.rbc.ru/society/05/10/2022/633d863c9a794714bec9a450> (дата обращения: 29.03.2024).

В целом по итогам исследования 2024 г. можно сказать, что граждане положительно оценивают влияние цифровизации на параметры качества госуправления (обоснованность, результативность, эффективность): значение индекса влияния цифровизации на качество госуправления с позиции граждан в 2023 г. и 2024 г. выше, чем в 2022 г.

Заключение

Проведенное исследование показало, что в настоящий момент общественно-значимые результаты цифровизации государственного управления, заявленные в национальной программе «Цифровая экономика» и федеральном проекте «Цифровое государственное управление», не предполагают комплексной и интегральной оценки влияния цифровизации госуправления на повышение его качества, в том числе с точки зрения основных бенефициаров (граждан).

Как представляется, в ходе предстоящей разработки стратегических документов, направленных на достижение установленной Указом Президента Российской Федерации «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» № 309 от 07.05.2024 национальной цели развития – «цифровая трансформация государственного и муниципального управления, экономики и социальной сферы», было бы целесообразно предусмотреть формирование механизма такой оценки влияния цифровизации госуправления на повышение его качества.

С учетом представленной в настоящей статье методики такой оценки и рассмотренных результатов ее применения (фактически – трехлетней апробации методики с использованием данных, полученных в ходе проведенных РАНХиГС в 2022–2024 гг. репрезентативных общероссийских социологических опросов по оценке гражданами эффектов и рисков цифровизации госуправления) этот механизм мог бы включать, в том числе:

- признание необходимости систематической и регулярной оценки влияния цифровизации госуправления на повышение его качества, исходя из оценок граждан;
- утверждение методики такой оценки влияния цифровизации госуправления на повышение его качества, исходя из оценок граждан;
- включение результатов такой оценки и определяемого на ее основе индекса влияния цифровизации госуправления на его качество в число учитываемых ключевых показателей результативности и эффективности усилий государства по цифровизации госуправления, в том числе в состав ключевых показателей цифровой зрелости ключевых отраслей экономики и социальной сферы, включая сферы здравоохранения и образования, а также госуправления.

Подлежащими дальнейшему обсуждению ограничениями данного исследования могут стать: во-первых, точка зрения (оценка) лишь одного из возможных (бизнес, государство, граждане) бенефициаров цифровизации госуправления – граждан; во-вторых, с учетом предлагаемой методики, стандартные ограничения (недостатки) количественных социологических

методов – в частности, субъективность полученных данных, ограниченность времени на проведение интервью и др.

К ограничениям технического характера можно отнести и сложности поиска респондентов, готовых пройти интервью.

Таким образом, для оценки влияния цифровизации госуправления на его качество *в целом*, помимо предлагаемого подхода требуются также иные инструменты оценки: во-первых, оценки со стороны других бенефициаров, во-вторых, оценки объективного контроля, не связанные с субъективным мнением представителя того или иного бенефициара. Соответственно, одним из направлений дальнейшего развития данной темы может стать разработка методики такой оценки.

Полученные в ходе соцопросов 2022–2024 гг. оценки гражданами эффектов цифрового взаимодействия с государством показывают, что граждане высоко оценивают преимущества цифрового взаимодействия с государством. В целом в 2024 г. отмечается более высокая оценка ряда эффектов цифрового взаимодействия с государством.

Результаты применения методики позволяют сделать вывод и о достаточно высокой оценке гражданами влияния цифровизации госуправления на его ключевые параметры: полученные значения индекса влияния цифровизации госуправления весьма высоки, но очевидна и целесообразность усилий государства по их повышению.

Благодарность:

Статья подготовлена в 2024 г. на основе исследования в рамках государственного задания РАНХиГС при Президенте Российской Федерации.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Галицкая В.А., Мещерякова Н.Н. «Цифровые парадоксы» в системе здравоохранения // Вопросы государственного и муниципального управления. 2022. № 4. С. 176–196.
2. Денисова О.А., Денисов А.П., Дробышев В.В. Оценка состояния и перспектив дистанционного образования по результатам социологического опроса студентов // Вестник Омского государственного педагогического университета. Гуманитарные исследования. 2022. Т. 37, № 4. С. 173–178.
3. Добролюбова Е.И., Южаков В.Н., Ефремов А.А., Клочкова Е.Н., Талапина Э.В., Старцев Я.Ю. Цифровое будущее государственного управления по результатам. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2019.

4. Добролюбова Е.И., Южаков В.Н., Старостина А.Н. Оценка качества государственного управления: обоснованность, результативность, эффективность. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2021а.
5. Добролюбова Е.И., Южаков В.Н., Старостина А.Н. Цифровая трансформация государственного управления: оценка результативности и эффективности. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2021б.
6. Евсиков К.С., Суворов А.А., Братчикова Л.Р. Цифровая трансформация противодействия коррупции // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2022. № 1. С. 67–80.
7. Калганов И.С. Оценка результатов функционирования электронного правительства и цифровизации государственных услуг // Интеллект. Инновации. Инвестиции. 2024. № 1. С. 29–41.
8. Круг Э.А., Федюкова Н.В., Карецкая О.А. Оценка качества государственных услуг в условиях цифровизации (на примере портала государственных услуг) // Международный научно-исследовательский журнал. 2022. Т. 120, № 6–5. С. 130–132.
9. Курындин М.А. Цифровизация контрольно-надзорной деятельности как инструмент противодействия коррупции // European and Asian Law Review. 2023. Т. 6, № 1. С. 58–64.
10. Лищук Е.Н., Капелюк С.Д. Оценка качества услуг служб занятости при переходе на клиентоцентричный подход и цифровой формат // Вопросы государственного и муниципального управления. 2023. № 4. С. 38–70.
11. Николаева А.Б., Чугунов К.В., Юдина С.В. Качество электронных государственных услуг: проблема, подходы к оценке и измерители // Экономика и управление: проблемы, решения. 2023. Т. 6, № 10. С. 175–187.
12. Тарасова М.В., Костылева А.Д. Использование и эффективность Портала государственных услуг в Российской Федерации // Вестник Тульского филиала Финуниверситета. 2022. № 1. С. 355–357.
13. Усманов Т.И., Исраилова Л.Ю. Критерии оценки качества и эффективности образования в условиях дистанционного обучения // Управление образованием: теория и практика. 2023. Т. 13, № 11–2. С. 205–211.
14. Южаков В.Н., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В., Старостина А.Н. Цифровизация взаимодействия граждан и государства: оценка гражданами эффектов, рисков и перспектив // Вопросы государственного и муниципального управления. 2023. № 2. С. 33–73.
15. Южаков В.Н., Старостина А.Н. Цифровое взаимодействие граждан и государства: оценка результативности с позиции граждан // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2024. Т. 21, № 1. URL: <https://doi.org/10.55959/MSU2073-2643-21-2024-1-82-97>

16. Южаков В.Н., Талапина Э.В., Добролюбова Е.И., Тихомиров Ю.А. Инициативный проект закона об обеспечении качества государственного управления. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020.
17. Южаков В.Н. Государственное управление по результатам: модель для России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 2. С. 165–174.
18. Androniceanu A., Georgescu I. E-participation in Europe: a comparative perspective // Public Administration 2022. Iss. 5 (Special Issue I, electronic edition). P. 7–29. URL: <https://doi.org/10.17323/1999-5431-2022-0-5-7-29>
19. Androniceanu A., Georgescu I., Sabie O.M. The Impact of Digitalization on Public Administration, Economic Development, and Well-Being in the EU Countries // Central European Public Administration Review. 2022. Vol. 20, no. 2. P. 9–31. URL: <https://doi.org/10.17573/cepar.2022.2.01>
20. Arsić M. Impact of Digitalization on Economic Growth, Productivity and Employment // Economic Themes. 2020. Vol. 58, no. 4. P. 431–457. URL: <https://doi.org/10.2478/ethemes-2020-0025>
21. Dobrolyubova E.I. Evaluating digital government performance using surveys: international literature review and prospects for the future research // Public Administration Issues. 2022. No. 5. P. 152–181. URL: <https://doi.org/10.17323/1999-5431-2022-0-5-152-181>
22. Fernández-Portillo A., Almodóvar-González M., Hernández-Mogollón R. Impact of ICT development on economic growth. A study of OECD European union countries // Technology in Society. 2020. Vol. 63, art. 101420. URL: <https://doi.org/10.1016/j.techsoc.2020.101420>
23. Huang G., Li D., Ng S.T., Wang L., Wang T. A methodology for assessing supply-demand matching of smart government services from citizens' perspective: A case study in Nanjing, China // Habitat International. 2023. Vol. 138. URL: <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2023.102880>
24. Kontogeorgis G., Varotsis N. Reinstating Greek e-governance: A framework for e-government benchmarking, improvement and government policies // Public Administration. 2021. Iss. 6 (Special Issue II, electronic edition). P. 103–127. URL: <https://doi.org/10.17323/1999-5431-2021-0-6-103-127>
25. Kuziemski M., Misuraca G. AI governance in the public sector: Three tales from the frontiers of automated decision-making in democratic settings // Telecommunications Policy. 2020. Vol. 44, iss. 6. URL: <https://doi.org/10.1016/j.telpol.2020.101976>
26. Luna D.E., Picazo-Vela S., Buyannemekh B., Luna-Reyes L.F. Creating public value through digital service delivery from a citizen's perspective // Government Information Quarterly. 2024. Vol. 41, iss. 2. URL: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2024.101928>
27. Shahaab A., Khan I.A., Maude R., Hewage C., Wang Y. Public service operational efficiency and blockchain – A case study of Companies House, UK // Government Information Quarterly. 2023. Vol. 40, iss. 1. URL: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2022.101759>

28. Shi J., Dai X., Duan K., Li J. Exploring the performances and determinants of public service provision in 35 major cities in China from the perspectives of efficiency and effectiveness // *Socio-Economic Planning Sciences*. 2023. Vol. 85. URL: <https://doi.org/10.1016/j.seps.2022.101441>
29. Silal P., Jha A., Saha D. Examining the role of E-government in controlling corruption: A longitudinal study // *Information & Management*. 2023. Vol. 60, iss. 1. URL: <https://doi.org/10.1016/j.im.2022.103735>
30. Styrin E., Mossberger K., Zhulin A. Government as a platform: Intergovernmental participation for public services in the Russian Federation // *Government Information Quarterly*. 2022. Vol. 39, iss. 1. URL: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101627>
31. Torres P., Augusto M. Digitalisation, social entrepreneurship and national well-being // *Technological Forecasting and Social Change*. 2020. Vol. 161. URL: <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2020.120279>
32. Twizeyimana J.D, Andersson A. The public value of E-Government – A literature review // *Government Information Quarterly*. 2019. Vol. 36, iss. 2. P. 167–178. URL: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.01.001>
33. Ulrik B.U. Automated decision-making and good administration: Views from inside the government machinery // *Government Information Quarterly*. 2023. Vol. 40, iss. 4. URL: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2023.101864>
34. Zhao F., Wallis J., Singh M. E-government development and the digital economy: a reciprocal relationship // *Internet Research*. 2015. Vol. 25, iss. 5. P. 734–766.
35. Zou Q., Mao Z., Yan R., Liu S., Duan Z. Vision and reality of e-government for governance improvement: Evidence from global cross-country panel data // *Technological Forecasting and Social Change*. 2023. Vol. 194. URL: <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2023.122667>

REFERENCES

1. Galitskaya, V.A. and Meshcheryakova, N.N. (2022) '«Digital paradoxes» in health care system', *Public Administration Issues*, 4, pp. 176–196. DOI: 10.17323/1999-5431-2022-0-4-176-196
2. Denisova, O.A., Denisov, A.P. and Drobyshev, V.V. (2022) 'Appraisal of the state and prospects of distance education based on the results of a sociological survey of students', *Review of Omsk State Pedagogical University. Humanitarian Research*, 4 (37), pp. 173–178. DOI: 10.36809/2309-9380-2022-37-173-178

3. Dobrolyubova, E.I., Yuzhakov, V.N., Efremov, A.A., Klochkova, E.N., Talapina, E.V. and Startsev, Ya.Yu. (2019) *Digital future of state administration by results*. Moscow: Delo. (In Russian).
4. Dobrolyubova, E.I., Yuzhakov, V.N. and Starostina, A.N. (2021a) *Evaluating governance quality: validity, effectiveness, efficiency*. Moscow: Delo. (In Russian).
5. Dobrolyubova, E.I., Yuzhakov, V.N. and Starostina, A.N. (2021b) *Digital transformation of public administration: efficiency-effectiveness assessment*. Moscow: Delo. (In Russian).
6. Evsikov, K.S., Suvorov, A.A. and Bratchikova, L.R. (2022) 'Digital transformation of anti-corruption', *Izvestiya Tula State University. Economic and legal sciences*, 1, pp. 67–80. DOI: 10.24412/2071-6184-2022-1-67-80
7. Kalganov, I.S. (2024) 'Assessment of the results of the functioning of e-government and digitalization of public services', *Intellect. Innovations. Investments*, 1, pp. 29–41. DOI: 10.25198/2077-7175-2024-1-29
8. Krug, E.A., Fedukova, N.V., and Kareckaya, O.A. (2022) 'Assessment of public services quality in digitalization (on the example of State services portal)', *International research journal*, 6–5(120), pp. 130–132. DOI: 10.23670/IRJ.2022.120.6.116
9. Kuryndin, P.A. (2023) 'Digitalization of control and supervisory activities as a tool for anti-corruption', *European and Asian law review*, 6(1), pp. 58–64. DOI: 10.34076/27821668_2023_6_1_58
10. Lishchuk, E.N. and Kapelyuk, S.D. (2023) 'Assessing the quality of employment services in the transition to a client-centric approach and digital format', *Public Administration Issues*, 4, pp. 38–70. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-4-38-70
11. Nikolaeva, A.B., Chugunov, K.V. and Yudina, S.V. (2023) 'Quality of electronic government services: problem, approaches to assessment and measures', *Ekonomika i upravlenie: problemy resheniya*, 6(10), pp. 175–187. DOI: 10.36871/ek.up.p.r.2023.10.06.020 (In Russian).
12. Tarasova, M.V. and Kostyleva, A.D. (2022) 'Use and effectiveness of the Public services portal in the Russian Federation', *Vestnik Tul'skogo filiala Finuniversiteta*, 1, pp. 355–357.
13. Usmanov, T.I. and Israilova, L.Yu. (2023) 'Criteria for assessing the quality and effectiveness of education in distance learning conditions', *Education Management Review*, 13(11–2), pp. 205–211. DOI: 10.25726/x1261-2791-7302-w
14. Yuzhakov, V.N., Pokida, A.N., Zybunovskaya, N.V. and Starostina, A.N. (2023) 'Digitalization the interaction between citizens and state: Citizens' assessment of effects, risks and prospects', *Public Administration Issues*, 2, pp. 33–73. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-2-33-73 (In Russian).
15. Yuzhakov, V.N. and Starostina, A.N. (2024) 'Digital interaction between citizens and the state: citizens assessment of effectiveness', *Lomonosov Public Administration Journal Series 21*, 21(1). DOI: 10.55959/MSU2073-2643-21-2024-1-82-97 (In Russian).

16. Yuzhakov, V.N., Talapina, E.V., Dobrolyubova, E.I. and Tikhomirov, Yu.A. (2020) *Initiative bill on ensuring governance quality*. Moscow: Delo. (In Russian).
17. Yuzhakov, V.N. (2016) 'Result-based public management: The Russian model', *Public Administration Issues*, 2, pp. 165–174. (In Russian).
18. Androniceanu, A. and Georgescu, I. (2022) 'E-participation in Europe: a comparative perspective', *Public Administration*, 5 (Special Issue I, electronic edition), pp. 7–29. DOI: 10.17323/1999-5431-2022-0-5-7-29
19. Androniceanu, A., Georgescu, I. and Sabie, O.M. (2022) 'The Impact of digitalization on public administration, economic development, and well-being in the EU countries', *Central European Public Administration Review*, 20(2), pp. 9–31. DOI: 10.17573/cepar.2022.2.01
20. Arsić, M. (2020) 'Impact of digitalization on economic growth, productivity and employment', *Economic Themes*, 58(4), pp. 431–457. DOI: 10.2478/ethemes-2020-0025
21. Dobrolyubova, E.I. (2022) 'Evaluating digital government performance using surveys: international literature review and prospects for the future research', *Public Administration Issues*, 5, pp. 152–181. DOI: 10.17323/1999-5431-2022-0-5-152-181
22. Fernández-Portillo, A., Almodóvar-González, M. and Hernández-Mogollón, R. (2020) 'Impact of ICT development on economic growth. A study of OECD European union countries', *Technology in Society*, 63, art. 101420. DOI: 10.1016/j.techsoc.2020.101420
23. Huang, G., Li, D., Ng, S.T., Wang, L. and Wang, T. (2023) 'A methodology for assessing supply-demand matching of smart government services from citizens' perspective: A case study in Nanjing, China', *Habitat International*, 138. DOI: 10.1016/j.habitatint.2023.102880
24. Kontogeorgis, G. and Varotsis, N. (2021) 'Reinstating Greek e-governance: A framework for e-government benchmarking, improvement and government policies', *Public Administration*, 6 (Special Issue II, electronic edition), pp. 103–127. DOI: 10.17323/1999-5431-2021-0-6-103-127
25. Kuziemski, M. and Misuraca, G. (2020) 'AI governance in the public sector: Three tales from the frontiers of automated decision-making in democratic settings', *Telecommunications Policy*, 44(6). DOI: 10.1016/j.telpol.2020.101976
26. Luna, D.E., Picazo-Vela, S., Buyannemekh, B. and Luna-Reyes, L.F. (2024) 'Creating public value through digital service delivery from a citizen's perspective', *Government Information Quarterly*, 41(2). DOI: 10.1016/j.giq.2024.101928
27. Shahaab, A., Khan, I.A., Maude, R., Hewage, C. and Wang, Y. (2023) 'Public service operational efficiency and blockchain – A case study of Companies House, UK', *Government Information Quarterly*, 40(1). DOI: 10.1016/j.giq.2022.101759
28. Shi, J., Dai, X., Duan, K. and Li, J. (2023) 'Exploring the performances and determinants of public service provision in 35 major cities in China from the perspectives of efficiency and effectiveness', *Socio-Economic Planning Sciences*, 85. DOI: 10.1016/j.seps.2022.101441

29. Silal, P., Jha, A. and Saha, D. (2023) 'Examining the role of e-government in controlling corruption: A longitudinal study', *Information & Management*, 60(1). DOI: 10.1016/j.im.2022.103735
30. Styryn, E., Mossberger, K. and Zhulin, A. (2022) 'Government as a platform: Inter-governmental participation for public services in the Russian Federation', *Government Information Quarterly*, 39 (1). DOI: 10.1016/j.giq.2021.101627
31. Torres, P. and Augusto, M. (2020) 'Digitalisation, social entrepreneurship and national well-being', *Technological Forecasting and Social Change*, 161. DOI: 10.1016/j.techfore.2020.120279
32. Twizeyimana, J.D and Andersson, A. (2019) 'The public value of E-Government – A literature review', *Government Information Quarterly*, 36(2), pp. 167–178. DOI: 10.1016/j.giq.2019.01.001
33. Ulrik, B.U. (2023) 'Automated decision-making and good administration: Views from inside the government machinery', *Government Information Quarterly*, 40(4). DOI: 10.1016/j.giq.2023.101864
34. Zhao, F., Wallis, J. and Singh, M. (2015) 'E-government development and the digital economy: A reciprocal relationship', *Internet Research*, 25(5), pp. 734–766.
35. Zou, Q., Mao, Z., Yan, R., Liu, S. and Duan, Z. (2023) 'Vision and reality of e-government for governance improvement: Evidence from global cross-country panel data', *Technological Forecasting and Social Change*, 194. DOI: 10.1016/j.techfore.2023.122667

Статья поступила в редакцию 17.04.2024;
одобрена после рецензирования 20.05.2024;
принята к публикации 05.06.2024.

Научная статья

УДК: 353.2

DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-2-110-128

ПЕРВЫЙ ГОД РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММ ЦИФРОВОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ В РЕГИОНАХ РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ И РЕЗУЛЬТАТЫ

**Абрамов Виктор Иванович¹,
Андреев Виталий Дмитриевич²**

^{1,2} Национальный исследовательский ядерный университет «МИФИ»;
115409, г. Москва, Каширское ш., д. 31.

¹ Доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры
«Управление бизнес-проектами», факультет бизнес-информатики и управления
комплексными системами; viabramov@mephi.ru; ORCID: 0000-0002-9471-9408

² Студент-магистрант; andreev.1999@mail.ru; ORCID: 0000-0001-7259-9348

Аннотация. В России разработаны и реализуются региональные стратегии цифровой трансформации отраслей экономики, социальной сферы и государственного управления на 2022–2024 гг., результаты которых по итогам 2022 г. являются предметом настоящего исследования. Для различных регионов России проведен сравнительный анализ плановых и фактических оценок цифровой зрелости с использованием данных о подушевом финансировании плановых значений цифровой зрелости на период 2022–2024 гг. и рассчитаны фактические оценки цифровой зрелости. Показано, что на начальном этапе цифровая трансформация российских регионов носит неоднозначный характер; есть регионы, где фактические значения цифровой зрелости отраслей выше, чем прогнозируемые на ближайшие периоды, что свидетельствует о значительных различиях цифрового развития в регионах Российской Федерации. Плановые и фактические индикаторы цифровой зрелости рассчитаны на основе программ цифровой трансформации регионов по официальному алгоритму, взятому из Приказа N 600 Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. Кроме того, в работе представлено плановое и фактическое значение индекса цифровой зрелости страны. Разница между плановыми и фактическими значениями в 2022 г. представляется существенной, особенно в отраслях здравоохранения и государственного управления. Сделан вывод, что большой разрыв между запланированными и фактическими значениями может стать причиной того, что запланированные значения в некоторых регионах в 2023 и 2024 гг. не будут достигнуты, что может оказать негативное влияние

на уровень развития страны в целом. Указана необходимость активизации усилий по цифровой трансформации в здравоохранении и государственном управлении для достижения целевых значений к 2024 г. Для этого требуется усилить меры по развитию цифровой трансформации в данных отраслях на региональном уровне и отразить их в стратегиях. Результаты исследования не претендуют на всеохватность, но влияют на формирование методик оценки региональной цифровой зрелости, будут интересны региональным органам власти и исследователям, в сферу интересов которых входят современные тенденции в управлении и цифровой трансформации.

Ключевые слова: цифровизация, цифровая трансформация, индекс цифровой зрелости, региональные стратегии цифровой трансформации.

Для цитирования: Абрамов В.И., Андреев В.Д. Первый год реализации программ цифровой трансформации в регионах России: проблемы и результаты // Вопросы государственного и муниципального управления. 2024. № 2. С. 110–128. DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-2-110-128.

Original article

FIRST YEAR OF IMPLEMENTATION OF DIGITAL TRANSFORMATION PROGRAMS IN THE REGIONS OF RUSSIA: PROBLEMS AND RESULTS

Victor I. Abramov¹, Vitaly D. Andreev²

^{1,2} National Research Nuclear University; 31 Kashirskoe sh., 115409 Moscow, Russia.

¹ Doctor of Sciences (in Economics), Associate Professor, Professor of the Department of Business Project Management, Faculty of Business Informatics and Management of Complex Systems; viabramov@mephi.ru; ORCID: 0000-0002-9471-9408

² Master's degree student; andreev.1999@mail.ru; ORCID: 0000-0001-7259-9348

Abstract. Russia has developed and is implementing regional strategies for the digital transformation of economic, social and public administration sectors for 2022–2024, the results of which are the focus of this study. A comparative analysis of planned and actual estimates of digital maturity was carried out for various Russian regions using data on per capita financing of planned values of digital maturity for the period 2022–2024 and actual estimates of digital maturity were calculated. It is shown that at the initial stage, the digital transformation of Russian regions is ambiguous; there are regions where the actual values of digital maturity of industries are higher than those predicted for the coming periods, which indicates significant differences in digital development in the regions of the Russian Federation. These indicators of digital maturity in the presented regions

were independently calculated by the authors of this work on the basis of regional digital transformation programs according to the official calculation algorithm taken from Order No. 600 of the Ministry of Digital Development, Communications and Mass Communications. In addition, the paper presents the planned and actual values of the country's digital maturity index. The difference between the planned and actual values in 2022 seems to be significant, especially in the sectors of healthcare and public administration. It is concluded that a large gap between the planned and actual values may cause that the planned values in some regions in 2023 and 2024 will not be reached, which may have a negative impact on the level of development of the country as a whole. The need to intensify efforts on digital transformation in healthcare and public administration in order to achieve the target values by 2024 is indicated. To do this, it is necessary to strengthen measures for the development of digital transformation in these industries at the regional level and reflect them in strategies. The results of the study do not pretend to be all-inclusive, but they influence the formation of methods for assessing regional digital maturity and will be of interest to regional authorities and researchers whose field of interest includes current trends in management and digital transformation.

Keywords: digitalization, digital transformation, digital maturity index, regional digital transformation strategies.

For citation: Abramov, V.I. and Andreev, V.D. (2024) 'First year of implementation of digital transformation programs in the regions of Russia: problems and results', *Public Administration Issues*, 2, pp. 110–128. (In Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-2-110-128.

JEL Classification: H79, O38, P41, R59.

Введение

В условиях глобальных изменений при переходе от однополярного к многополярному миру важно обеспечить устойчивое развитие нашей страны. Переход к шестому технологическому укладу требует повышения эффективности управленческой деятельности и стимулирования экономического роста. Современная экономическая среда, характеризующаяся как *BANI*-мир (акроним от английских слов «хрупкий», «тревожный», «нелинейный», «непонятный») (de Godoy et al., 2021, p. 17), предполагает активное использование обратных связей. Цифровизация и цифровая трансформация все увереннее проникают и встраиваются в жизнедеятельность органов власти, бизнеса и граждан. Однако важно помнить, что в нелинейном и быстро меняющемся мире от эффективности обратной связи зависит качество управленческих решений, а значит, и достижение целей, и темпы прогресса.

Цифровизация – процесс внедрения сквозных цифровых технологий в различные сферы жизнедеятельности. Уровень цифровизации государства зависит от уровня цифровизации регионов и регионального управления в целом. Оценка перспектив цифровизации и цифровой трансформации в различных отраслях стратегически важна, поскольку результаты

ее могут в итоге иметь конструктивное воздействие на социально-экономическое развитие государства, бизнес-сообществ и гражданского общества. Являясь инструментом систематизации и оптимизации деятельности органов власти, бизнеса и граждан в цифровой среде, цифровая трансформация оказывает позитивное влияние на социальную и экономическую среду.

Цифровизация способствует ускоренному снижению затрат на обеспечение различных административных процессов при сохранении производительности труда, что позитивно сказывается на государственном и муниципальном управлении в целом. В государственных и местных органах власти она является одним из факторов перестройки деятельности организаций на основе принципа клиентоцентричности. В связи с этим В. Н. Южаков и др. (2023) отмечают заинтересованность граждан и бизнеса в использовании цифровых технологий для взаимодействия с органами государственной власти. Цифровизация согласует деятельность органов власти всех уровней, что благотворно отражается на отраслевых структурах в условиях цифровой экономики (Глезман, Урасова, 2022).

Актуальность работы обусловлена необходимостью повышения качества и темпов цифровой трансформации государственного и муниципального управления для поиска оптимальных путей при реализации стратегий цифровой трансформации регионов. Результаты работы не претендуют на всеохватность, ориентированы на поиск точек роста повышения эффективности управления цифровой трансформацией и улучшение методик оценки региональной цифровой зрелости.

Цель настоящей работы состоит в изучении плановых показателей и фактических результатов реализации программ цифровой трансформации в регионах за первый год и определении цифровой зрелости регионов на основе данных, представленных в открытых официальных документах регионов, утвержденных губернаторами, на основе которых осуществляется управление цифровой трансформацией в регионах. Важно отметить, что плановые показатели и фактические результаты брались из одних документов и на их основе авторы данной статьи делали расчеты по официальному алгоритму, взятому из приказа N 600 Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации.

Теоретические аспекты исследований цифровой трансформации

Изучением аспектов цифровой трансформации занимаются многие исследователи в России. Так, например, И. В. Макарова отмечает, что цифровая трансформация является доминирующим фактором увеличения производственных мощностей в различных сферах человеческой деятельности (Макарова, 2022). Взаимодействие органов государственного управления при реализации цифровой трансформации обеспечивает максимально эффективный обмен успешным опытом (Саморуков, 2022). В условиях неопределенности цифровая трансформация позволяет снизить потенциальные критические риски в различных отраслях, в том числе за счет улучше-

ния цифровых компетенций (см. об этом: Митрофанова, Буренина, 2022; Лукашук, Багян, 2022). С внедрением цифровой трансформации граждане, бизнес и органы государственной власти получают определенные права и обязанности, учитывающие аспекты цифровой реальности. Проведение цифровой трансформации способствует совершенствованию работы центральных и местных органов власти, что благоприятно влияет на развитие всей страны. Государственные и местные органы власти становятся более клиентоцентричными – это одна из базовых задач государственного управления в принципе (Южаков и др., 2022), а аспекты предоставления государственных услуг оказываются уникальными для каждого региона (Измайлова, 2022). Цифровая трансформация является неоднозначным процессом, что отражается в разной степени принятия в различных государственных и частных структурах инновационных преобразований (Холоденко, 2022). Цифровая трансформация служит инструментом систематизации и оптимизации деятельности органов власти, бизнеса и граждан в цифровой среде, что оказывает позитивное влияние на социальную и экономическую среду (Zhang et al., 2023). Формирующийся экосистемный подход в данном контексте предоставляет различные средства и методы для выполнения управленческих задач (Bessonova et al., 2022).

Одним из ключевых факторов экономического развития является создание цифровых экосистем – цифровых макросред, в которых граждане, предприятия и органы власти выстраивают отношения через онлайн-коммуникации (Oduor et al., 2020). Благодаря экосистемному подходу возможны сетевые взаимодействия, которые многократно расширяют социальные и экономические блага и возможности (Ковальчук и др., 2022). В итоге цифровая трансформация и общее развитие сквозных цифровых технологий оказывают мультипликативный эффект на сферы, в которых реализуется государственное и муниципальное управление (Добролюбова, Старостина, 2022).

Для оценки параметров цифровой трансформации в различных сферах жизнедеятельности используются соответствующие методики, в том числе и в системе государственного и местного управления (Логачева, 2021). Имеется множество методик оценки аспектов цифровой зрелости регионов и государства (Абрамов, Андреев, 2023). Показатели цифровой зрелости являются одним из важнейших факторов для оценки уровня цифровой экосистемы региона и страны (Батракова, 2022). Отставание или опережение значений показателей от планового уровня цифровой зрелости отражает реальное состояние цифровой трансформации и содержит информацию об аспектах политики в этом направлении (Барабанова, 2022). Например, Т. В. Меньшикова (2023) отмечает, что создание условий для развития цифровых кадровых ресурсов может оказать положительное влияние на уровень цифровой зрелости всей страны. Т. В. Архипова и М. Г. Сидоренко (2022) считают, что объективная оценка может быть использована для анализа освоения различных видов сквозных цифровых технологий и определения их влияния на различные аспекты жизни. Проведение соответствующей аналитической работы открывает возможность для адаптации меро-

приятий в области цифровой трансформации в соответствии с поставленными целями, доработки или дополнения целевых мероприятий, обеспечивающих положительное воздействие на социально-экономическую жизнь государства. Все это способствует повышению его конкурентоспособности, что особенно актуально в условиях, когда 62% регионов Российской Федерации имеют уровень развития научно-технического потенциала «ниже среднего» (Шабунова и др., 2023).

Методология и эмпирическая база исследований

В работе проанализированы фактические данные по цифровой зрелости 20 регионов Российской Федерации, опубликованные регионами по итогам 2022 г. Стратегии цифровой трансформации всех регионов России начали реализовываться с 2022 г., при этом показатели цифровой зрелости напрямую отражают прогресс в этом направлении и определяются по методике Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. Отметим, что индикаторы методики по ключевым отраслям отражают достижение национальных целей в области цифровой трансформации регионов на основе Национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации». Для расчета использованы индикаторы цифровой зрелости, указанные в приказе Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций России от 18 ноября 2020 г. N 600 «Об утверждении методик расчета целевых показателей Национальной цели развития Российской Федерации «Цифровая трансформация». Алгоритм расчета показателя взят из приказа (пункт 4.4).

В данной работе представлены фактические значения цифровой зрелости 20 регионов. Выбор данных регионов связан с тем, что только проанализированные регионы имеют в свободном доступе региональные стратегии цифровой трансформации с отраженными индикаторами фактической цифровой зрелости в 2022 г. (отметим, что в региональных стратегиях цифровой трансформации значения цифровой зрелости представили 82 региона, однако в 20 из них содержатся плановые и фактические значения, а в 62 – только плановые значения).

Уровень цифровой зрелости для каждого региона рассчитывался как среднее арифметическое значение уровня цифровой зрелости отдельных секторов экономической деятельности. Уровень цифровой зрелости различных секторов экономики оценивался также в соответствии с методикой Минцифры России путем расчета среднего арифметического значения определенных показателей для каждой отрасли с учетом ее особенностей. Для анализа региональных показателей в том числе использовались данные о финансировании на душу населения для обеспечения целевых показателей цифровой зрелости на период 2022–2024 гг. Отметим, что авторы статьи ссылаются на свою предыдущую работу, в которой были рассчитаны и представлены плановые значения цифровой зрелости регионов с 2022 по 2024 гг. (Абрамов, Андреев, 2023а).

Также отметим, что у различных государств имеются методики оценки цифровой трансформации, отличные от представленной. Так, например, в Австралии методика основана: на анализе инвестиций на развитие ИКТ в сфере государственного и муниципального управления; на оценке деятельности частных лиц, занимающихся развитием цифровой макросреды государства; на оценке доступности интернета для граждан. В Сингапуре методика связана: с оценкой доступности электронных систем органов власти для различных операций; возможности цифровых государственных систем осуществлять цифровые транзакции; с учетом проектов в области цифровой трансформации; с оценкой потока данных и систем обработки данных; с оценкой общей интеграции всех цифровых систем в единой системе. В США методика основана на анализе проникновения сквозных цифровых технологий в отраслях госуправления, в частности, с интернетом вещей, блокчейном и ИИ (Абрамов, Андреев, 2023б).

Отметим, что методика, принятая в России, не включает оценку проникновения сквозных цифровых технологий, это ограничивает инструментарий данной методики при выстраивании государственного управления, и является для нее точкой роста.

По результатам анализа подготовлены таблицы с фактическими значениями показателей цифровой зрелости в 2022 г. и прогнозными значениями на 2022–2024 гг. для 20 регионов Российской Федерации. Проведено сравнение плана с реальностью, представлено финансирование цифровой трансформации с учетом численности населения регионов, составлены характеристики регионов на основе плановых и фактических значений показателей цифровой зрелости, проанализированы плановые и фактические значения цифровой зрелости в Российской Федерации.

Результаты оценки действующей цифровой зрелости в регионах Российской Федерации

На основе данных о фактической цифровой зрелости описанных регионов, взятых из их стратегий цифровой трансформации, был произведен расчет цифровой зрелости России по отраслям: здравоохранение, образование, городское хозяйство, общественный транспорт и государственное управление. Надежность исходных данных подтверждается тем, что стратегии цифровой трансформации, принятые в рассматриваемых регионах, имеют утвержденные мероприятия и показатели цифровой зрелости (плановые и фактические), определено финансирование и, соответственно, показатели цифровой зрелости, представленные в данной работе, являются обязательными к выполнению. При анализе фактических значений органы региональной власти могут ссылаться на план-фактный анализ при корректировке мер по достижению плановых значений.

В Таблице 1 приведены фактические значения цифровой зрелости регионов за IV квартал 2022 г. из Единой межведомственной информационно-статистической системы (ЕМИСС), плановые и фактические данные из программ цифровой трансформации 20 регионов, в соответствии с которыми

были определены категории «А» (регион перевыполнил план), «В» (регион не выполнил план, показатель ниже планового менее чем на 20%) и «С» (регион не выполнил план, показатель ниже планового более чем на 20%). Отметим, что работа является продолжением исследования по оценке цифровой зрелости регионов России. Плановые значения были рассчитаны и представлены в предыдущей работе авторов данной статьи (Абрамов, Андреев, 2023а).

Таблица 1

Фактическая и плановая цифровая зрелость регионов

Регион	2022 г., факт, IV квартал (данные ЕМИСС)	2022 г., факт (данные программ)	2022 г. (план)	2023 г. (план)	2024 г. (план)	Рейтинг регионов по фактическим значениям (данные программ)	Показатель выполнения плана (отношение фактического значения в 2022 г. к плановому), %
Алтайский край (А)	62,6	30,26	23,41	33,17	47,74	5	129,26
Брянская область (С)	65,8	9,68	28,35	41,09	57,68	15	34,14
Волгоградская область (С)	56,6	4,40	23,90	30,85	38,71	17	18,41
Воронежская область (С)	74,2	4,03	26,49	40,32	57,62	18	15,21
Иркутская область (С)	67,8	6,78	11,12	16,50	25,16	16	60,97
Калининградская область (С)	66,3	0,93	18,76	26,33	74,18	19	4,96
Кировская область (А)	76,6	66,91	48,76	55,54	64,51	1	137,22
Курганская область (А)	74	59,19	21,89	33,20	47,04	2	270,40
Курская область (С)	71,8	20,71	32,35	40,60	51,91	8	64,02
Республика Татарстан (С)	94,7	43,42	66,28	71,85	77,27	3	65,51
Республика Алтай (С)	65,9	11,68	24,26	40,35	59,87	13	48,15
Республика Калмыкия (С)	45,8	0,67	16,92	23,43	32,58	20	3,96
Республика Карелия (С)	63,2	23,92	38,69	45,39	52,47	6	61,82
Республика Мордовия (С)	72,1	21,33	42,31	50,00	58,68	7	50,41
Свердловская область (С)	64,5	10,80	23,79	32,60	37,61	14	45,40
Смоленская область (С)	63,4	18,71	35,49	46,54	56,10	10	52,72
Ставропольский край (В)	62,9	19,75	21,47	32,63	56,99	9	91,99
Томская область (В)	75,9	33,18	37,60	46,07	54,98	4	88,24
Ярославская область (С)	63,2	17,14	38,21	46,43	55,01	12	44,86
Новосибирская область (С)	75,5	17,18	24,61	31,68	39,52	11	69,81

Источники: Составлена автором на основании анализа 20 программ цифровой трансформации субъектов Российской Федерации.

В Таблице 2 представлены данные по плановому финансированию, направленному на обеспечение индикаторов цифровой зрелости, с 2022 по 2024 гг. Отметим, что информация по Волгоградской и Кировской областям по объему финансирования отсутствует. Показатели основаны на данных отчетов о цифровой трансформации в анализируемых регионах. Финансирование заложено на три года – с 2022 по 2024 гг., мероприятия по цифровой трансформации также определены. Следует отметить, что фактический объем финансирования на 2022 г. в отчетах не указан, но поскольку финансирование включено в отчеты и программы регионов, представленные для цифровой трансформации, региональные власти обязаны освоить сумму, выделенную на мероприятия по цифровой трансформации, для обеспечения показателей цифровой зрелости (в соответствии с российским законодательством).

Таблица 2

Плановое финансирование цифровой трансформации с учетом численности населения регионов

Регион	Финансирование, млн руб.	Население региона, 2022 г., млн. человек	Финансирование на одного жителя региона, руб.	Рейтинг финансирования на одного жителя региона
Алтайский край (А)	2296,32	2,15	1065,61	6
Брянская область (С)	428,85	1,17	366,85	17
Волгоградская область (С)	-	-	-	-
Воронежская область (С)	1271,14	2,29	556,25	11
Иркутская область (С)	1061,18	2,36	450,21	14
Калининградская область (С)	1329,5	1,03	1289,55	5
Кировская область (А)	-	-	-	-
Курганская область (А)	1658,07	0,80	2060,22	2
Курская область (С)	582,48	1,07	546,24	12
Республика Татарстан (С)	2677,38	3,89	689,16	10
Республика Алтай (С)	393,52	0,22	1776,16	3
Республика Калмыкия (С)	109,09	0,27	401,64	16
Республика Карелия (С)	231,00	0,53	437,64	15
Республика Мордовия (С)	770,72	0,77	999,52	7
Свердловская область (С)	7371,47	4,24	1738,84	4
Смоленская область (С)	693,26	0,87	793,70	8
Ставропольский край (В)	579,32	0,79	730,73	9
Томская область (В)	163,86	1,08	152,09	19
Тюменская область (С)	1293,80	3,85	336,17	18
Ярославская область (С)	571,23	1,19	478,20	13
Новосибирская область (С)	7684,76	2,80	2747,02	1

Источники: Составлена автором на основании анализа 20 программ цифровой трансформации субъектов Российской Федерации, в которых указаны плановые и фактические значения цифровой зрелости, а также указано финансирование мероприятий цифровой зрелости и представлены мероприятия.

Согласно данным из Таблицы 1, Алтайский край, Кировская и Курганская области выполнили план. Ставропольский край и Томская область отстали от плана менее чем на 20%. Брянская, Волгоградская, Воронежская, Калининградская, Курская, Свердловская, Смоленская, Тюменская, Ярославская, Иркутская, Новосибирская области, республики Татарстан, Алтай, Калмыкия, Карелия, Мордовия показали результаты ниже плана более чем на 20%.

Следует отметить, что только три региона реализуют программы цифровой трансформации в соответствии с планом.

В Таблице 3 приведены результаты анализа шести регионов на каждом уровне в соответствии с фактическим значением уровня цифровой зрелости.

Таблица 3

Характеристика некоторых регионов

Регион	Рейтинг по цифровой зрелости	Особенности цифровой трансформации	Прогноз
Кировская область (А)	Регион по фактическим значениям цифровой зрелости из проанализированных регионов занимает 1 место. Финансирование мероприятий не указано	В регионе в здравоохранении, образовании, общественном транспорте и государственном управлении фактическая цифровая зрелость больше плановой на 2024 г., в отрасли городского хозяйства фактическая цифровая зрелость выше плановой на 2022 г.	Регион достиг плановых значений до 2024 г. Целесообразно корректировать мероприятия и целевые индикаторы стратегии с учетом трендов и тенденций в области цифровой трансформации
Курганская область (А)	Регион по фактическим значениям цифровой зрелости из проанализированных регионов занимает 2 место. По рейтингу финансирования на одного жителя – 2 место	В регионе в отрасли здравоохранения фактические значения больше плановых на 2023 г. В отраслях образования, государственного управления, общественного транспорта и городского хозяйства фактические значения больше плановых	Плановая цифровая зрелость, вероятно, будет достигнута, и рейтинг будет увеличен, учитывая финансирование в регионе. Целесообразно внести коррективы в стратегию цифровой трансформации для определения новых и актуальных направлений цифровой трансформации региона до 2024 г. с учетом мировых тенденций
Томская область (В)	Регион по фактическим значениям цифровой зрелости из проанализированных регионов занимает 4 место. По рейтингу финансирования на одного жителя – 18 место	В регионе по фактической цифровой зрелости значительно отстают отрасли здравоохранения, городского хозяйства и госуправления. При этом отрасль образования выше плановых значений цифровой зрелости на 2024 г., а отрасль общественного транспорта выше плановых значений на 2023 г.	С учетом достижения плановой цифровой зрелости в двух отраслях, обеспечение плановых значений в целом представляется возможным, однако низкое финансирование может осложнить данный процесс

Регион	Рейтинг по цифровой зрелости	Особенности цифровой трансформации	Прогноз
Ставропольский край (В)	Регион по фактическим значениям цифровой зрелости из проанализированных регионов занимает 9 место. По рейтингу финансирования на одного жителя – 8 место	В регионе отстают по фактической цифровой зрелости: здравоохранение, общественный транспорт и госуправление	С учетом финансирования выполнение целевых показателей представляется возможным к 2024 г.
Республика Татарстан (С)	Регион по фактическим значениям цифровой зрелости из проанализированных регионов занимает 3 место. По рейтингу финансирования на одного жителя – 9 место	Плановая цифровая зрелость, вероятно, обусловлена средним объемом финансирования, которое выделено для региона. В регионе по фактической цифровой зрелости отстают отрасли здравоохранения и государственного управления. Плановые и фактические значения незначительно разнятся, что может упростить их достижение	Вероятно, плановые значения для 2023 г.
Ярославская область (С)	Регион по фактическим значениям цифровой зрелости из проанализированных регионов занимает 12 место. По рейтингу финансирования на одного жителя – 12 место	Региону стоит учесть относительно невысокую цифровую зрелость, как фактическую, так и плановую, с учетом невысокого уровня финансирования. Плановые и фактические значения существенно разнятся. Региону необходимо учитывать относительно невысокий объем финансирования	Вероятно, плановые значения будут достигнуты, однако объем финансирования региона может затруднить выполнение плановых индикаторов цифровой зрелости

Источники: Составлена автором на основании анализа 20 программ цифровой трансформации субъектов Российской Федерации.

Из данных Таблицы 3 видно, что характер цифровой трансформации в анализируемых регионах неоднозначен. Однако регионы с большим объемом финансирования на душу населения характеризуются и более высоким уровнем планируемого цифрового развития. Некоторые регионы имеют высокий уровень финансирования, но при этом находятся на низком уровне по шкале цифровой зрелости в соответствии с планируемыми значениями. Полученная информация показывает, что финансирование является необходимым, но недостаточным условием для повышения уровня цифровой зрелости.

На основе фактических показателей ЕМИСС (Таблица 1) и фактических показателей по данным программ цифровой трансформации регионов индикаторы разнятся значительно. Отличие информации в ЕМИСС и в программах цифровой трансформации регионов требует отдельного изучения. При этом авторами приоритет отдается региональным данным, поскольку в них есть плановые значения и на их основе осуществляется управление цифровой трансформацией в регионах. Все эти отличия в данных свидетельствуют о том, что работа по цифровой трансформации в регионах находится на начальной стадии и требует организационных усилий по отладке управления цифровой трансформацией в регионах на основе план-фактного анализа.

Есть регионы, где фактические показатели цифровой зрелости по различным секторам уже превышают запланированные: например, Кировская и Курганская области достигли показателей 2024 г. уже к концу 2022 г. Следует также отметить, что есть регионы, где фактическое значение цифровой зрелости близко к нулю, например, Калининградская область и Республика Калмыкия. Если говорить в целом, то реализация стратегий цифровой трансформации отраслей экономики, социальной жизни и государственного управления идет крайне неравномерно: одни регионы перевыполнили плановые показатели на 2022 г., другие значительно отстают от запланированного уровня (три региона перевыполнили план; два региона недовыполнили план в 2022 г. менее чем на 20%; 15 регионов отстали от плана в 2022 г. более чем на 20%).

Общее расхождение с целевыми показателями 2022 г. весьма существенно. Для реализации поставленных целей цифровой трансформации необходимы меры по адаптации существующих региональных стратегий за счет включения в них мер по ускорению достижения требуемого уровня цифровой зрелости с учетом возможностей как регионального, так и федерального финансирования, а также для обеспечения четкого понимания важности задач и приоритетности проведения цифровой трансформации в России. Следует учесть региональные геополитические особенности, экономический климат и финансирование цифровой трансформации на уровне регионов, изучить и использовать успешный опыт тех субъектов федерации, которые достигли плановых значений (регионы группы «А» по цифровой зрелости). Субъекты Российской Федерации, не выполнившие план в 2022 г. (регионы, отнесенные к категориям «В» и «С» по уровню цифровой зрелости), должны внести изменения в свои стратегии цифровой трансформации с учетом имеющихся у них специфических факторов. Отсутствие отчетов о достижении целевых показателей цифровой зрелости в большинстве регионов может свидетельствовать о том, что этот вопрос не является приоритетным для региональных властей. Следует учитывать, что методика определения уровня цифровой зрелости направлена на оценку достижения национальных целей цифровой трансформации в Российской Федерации. Можно предположить, что в большинстве регионов применяется формальный подход к процессу цифровой трансформации, поскольку стратегии цифровой трансформации отраслей экономики, социальной жизни и госу-

дарственного управления в регионах, в рамках которых определены целевые показатели цифровой зрелости и мероприятия по цифровой трансформации, уже приняты, а единственный источник информации в свободном доступе по этой стратегии находится на сайте Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций России. Следует подчеркнуть, что только в 20 регионах Российской Федерации имеются отчеты о реализации цифровой трансформации на региональных информационных порталах.

Соответственно, если проанализировать плановые и фактические значения индекса цифровой зрелости по отраслям в целом по Российской Федерации (табл. 4), то отставание оказывается довольно значительным (Абрамов, Андреев, 2023а). Необходимо обратить внимание на то, что фактическое значение рассчитывается на основе данных о цифровой зрелости для 20 из 82 регионов, поэтому реальная ситуация может быть и другой.

Таблица 4

Плановое и фактическое значение индекса цифровой зрелости Российской Федерации

Отрасль	Факт (по данным проанализированных регионов)	2022 г. (план, по данным 82 регионов)	2023 г. (план, по данным 82 регионов)	2024 г. (план, по данным 82 регионов)
Здравоохранение	13,67	30,27	41,33	53,19
Образование	18,92	28,86	39,64	54,15
Городское хозяйство	20,70	32,82	40,29	50,31
Общественный транспорт	23,54	35,87	45,94	56,88
Государственное управление	23,33	37,90	47,49	58,04
Цифровая зрелость России	20,03	33,14	42,94	54,51

Источники: Составлена автором на основании анализа 20 программ цифровой трансформации субъектов Российской Федерации и на основании (Абрамов, Андреев, 2023а).

Из информации, представленной в Таблице 4, следует, что существует значительное отставание в реализации цифровой трансформации в стране. Плановая цифровая зрелость России в 2022 г. по сравнению с фактическими значениями в 2022 г. отличается на 39,6%. Существенно при этом отличаются плановые и фактические значения цифровой зрелости в 2022 г. по отраслям. Больше всего отстают сектор здравоохранения (54,8%) и государственное управление (38,4%). Учитывая разрыв между плановыми и фактическими значениями, существует вероятность того, что в 2023 и 2024 гг. плановые показатели также не будут достигнуты, что может оказать негативное влияние

на развитие страны в ключевых секторах. Поэтому регионам рекомендуется активизировать работу по цифровой трансформации, опираясь на результаты исследований отстающих отраслей. С точки зрения сбалансированной цифровой трансформации такие меры окажут мультипликативный эффект на социальные и экономические процессы регионов и государства. Разрыв между планом и реальностью целесообразно учитывать при разработке дополнительных мер по снижению или устранению негативных последствий в случае недостижения запланированных значений.

Заключение

Анализ уровня цифровой зрелости показал, что в регионах существуют значительные проблемы с реализацией стратегий цифровой трансформации: только три региона перевыполняют свои планы, два региона не дотягивают до запланированного менее чем на 20%, а в остальных регионах наблюдаются значительные задержки. Было установлено, что регионы с высоким уровнем финансирования на душу населения имеют высокий уровень запланированной цифровой зрелости. В то же время есть регионы, в которых предусмотрены большие объемы финансирования, но в рейтинге цифровой зрелости по фактическим значениям они имеют низкие позиции. Из полученных данных следует, что финансирование является важным, но недостаточным условием для достижения необходимого уровня цифровой зрелости. Указаны регионы, в которых фактические значения цифровой зрелости в различных отраслях выше плановых.

В целом фактические значения цифровой зрелости в разных регионах значительно отличаются, что свидетельствует о наличии цифрового разрыва на уровне регионов в России: три региона показали перевыполнение плана; два региона не достигли плана в 2022 г. менее чем на 20%; 15 регионов не достигли плана в 2022 г. более чем на 20%.

Большинство регионов в недостаточной степени понимают суть и значение цифровой трансформации для обеспечения своего роста и применяют формальный подход к ее реализации. Принципиально важно, чтобы стратегии цифровой трансформации были инструментом регионального развития, а не только средством контроля. Следует отметить, что столь заметная разница фактического состояния и плана уровня цифровой зрелости в различных регионах России указывает на то, что в 2022 г., вероятно, имело место перераспределение ресурсов для нужд критически важных областей регионального управления (например, мероприятия, связанные с СВО). В то же время нельзя не подчеркнуть, что цифровая трансформация была запущена и реализована в 2022 г. в условиях жестких санкций. Это свидетельствует о том, что Россия способна самостоятельно осуществлять внедрение сложных технологических преобразований, что, несомненно, является положительным моментом. Успешный опыт реализации планов по повышению цифровой зрелости регионов должен быть проанализирован и распространен в масштабах всей страны.

Отсутствие информации о фактическом уровне цифровой зрелости (отчетов, программ) во многих регионах страны не способствует оперативной оценке текущей цифровой трансформации Российской Федерации, замедляет процесс анализа, оценки и адаптации политики в этой области и может негативно повлиять на развитие государства в эпоху цифровой экономики. В ходе дальнейших исследований необходимо проанализировать в каждом регионе, насколько целевые направления цифровой трансформации в органах государственной власти и местного самоуправления соответствуют реальным действиям, определенным в региональных стратегиях цифровой трансформации. Наличие разницы фактических показателей ЕМИСС и фактических показателей программ цифровой трансформации регионов свидетельствует о разрозненности информации о цифровой зрелости, что требует обоснования различий и выстраивания управления цифровой трансформацией в регионах на основе план-фактного анализа.

Как показало исследование, наибольшие отставания наблюдаются в секторах здравоохранения и государственного управления. Учитывая значительный разрыв между плановыми и фактическими значениями, вполне вероятно, что в 2023 и 2024 годах запланированные значения достигнуты не будут, что может негативно сказаться на развитии государства в ключевых секторах.

Необходимо активизировать усилия по цифровой трансформации в здравоохранении и государственном управлении для достижения целевых значений в 2024 г., чтобы добиться стимулирующего мультипликативного эффекта во всех секторах экономики и государственного управления. Для этого требуется усилить меры по развитию цифровой трансформации в здравоохранении и государственном управлении на региональном уровне и отразить их в стратегиях. Практическая целесообразность основывается на положительных социальных и экономических эффектах для регионов, минимизации рисков и последствий санкций.

Целесообразно проводить дальнейшие исследования в данной сфере деятельности по оценке плановых и фактических значений цифровой зрелости до 2030 г. Также полезно проанализировать и определить точки роста для улучшения инструментария методики, которая не учитывает проникновение сквозных цифровых технологий в государственном управлении.

Реализация запланированных значений крайне важна для повышения эффективности государственного и муниципального управления в регионах Российской Федерации. Зарубежный опыт показывает, что цифровизация и цифровая трансформация способны существенно повысить эффективность государственного и муниципального управления (Абрамов, Андреев, 2023б), что особенно значимо для нашей страны в условиях санкций. Недостижение запланированных показателей означает, что национальные цели по цифровой трансформации к 2030 г. не будут достигнуты, а это может затянуть процесс преобразования страны при переходе к цифровой экономике и снизить ожидаемые социальные и экономические эффекты, важные в контексте развития национальной экономики.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Абрамов В.И., Андреев В.Д. Анализ стратегий цифровой трансформации регионов России в контексте достижения национальных целей // Вопросы государственного и муниципального управления. 2023а. № 1. С. 89–119. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-1-89-119
2. Абрамов В.И., Андреев В.Д. Совершенствование методики оценки индекса цифровой зрелости регионов России с учетом аспектов второго и третьего этапа цифровой трансформации ГМУ на основе зарубежного опыта // Управленческие науки. 2023б. Т. 13, № 1. С. 32–46. DOI: 10.26794/2304-022X-2023-13-1-32-46
3. Архипова Т.В., Сидоренко М.Г. Драйверы устойчивого развития социально-экономических систем в условиях цифровизации: региональный аспект // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2022. Т. 7, № 2. С. 189–195. DOI: 10.17513/vaael.2319
4. Барабанова М.И. Основные тренды и условия «цифровой зрелости» регионов Российской Федерации // Ученые записки Международного банковского института. 2022. Т. 40, № 2. С. 7–17.
5. Батракова Л.Г. Выявление и оценка факторов, влияющих на цифровую зрелость регионов // Теоретическая экономика. 2022. Т. 87, № 3. С. 97–110. DOI: 10.52957/22213260_2022_3_97
6. Добролюбова Е.И., Старостина А.Н. Факторы развития цифровых государственных услуг // Информационное общество. 2022. № 3. С. 11–20. DOI: 10.52605/16059921_2022_03_11
7. Измайлова М.А. Цифровая трансформация и социальная ответственность: прагматизм или поиск баланса // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2022. Т. 13, № 4. С. 575–591. DOI: 10.18184/2079-4665.2022.13.4.575-591
8. Ковальчук Ю.А., Степнов И.М., Бикаленко М.С. Экосистемный подход к управлению взаимодействием экономических агентов в промышленности // Управленческие науки. 2022. Т. 12, № 3. С. 6–23. DOI: 10.26794/2304-022X-2022-12-3-6-23
9. Логачева Н.А. Оценка уровня цифровой зрелости региона в контексте стратегического развития // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2021. Т. 128, № 2. С. 147–152.
10. Лукашук В.И., Багян Г.А. Повышение эффективности системы государственного управления в условиях цифровой трансформации // Естественно-гуманитарные исследования. 2022. Т. 39, № 1. С. 174–179. DOI: 10.24412/2309-4788-2022-1-39-174-179

11. Макарова И.В. Системная модель сбалансированной межнациональной промышленной политики: методические аспекты // Техничко-технологические проблемы сервиса. 2022. Т. 60, № 2. С. 48–53.
12. Меньшикова Т.В. Влияние образовательных систем на преодоление цифрового неравенства регионов // Международный научно-исследовательский журнал. 2023. Т. 127, № 1. DOI: 10.23670/IRJ.2023.127.107
13. Митрофанова Я.С., Буренина В.И. Цифровая трансформация в государственном управлении: проектный менеджмент на основе нормативного регулирования // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. 2022. Т. 49, № 1. С. 83–91. DOI: 10.51965/20767919_2022_2_1_83
14. Саморуков А.А. Цифровая трансформация государственного управления // Вестник Поволжского института управления. 2022. Т. 22, № 1. С. 4–13. DOI: 10.22394/1682-2358-2022-1-4-13
15. Холоденко Ю. А. Цифровая трансформация государственного управления: возможности и риски // Вестник Московского университета. Серия 18. Социология и политология. Т. 28, № 3. С. 28–53. DOI: 10.24290/1029-3736-2022-28-3-43-78
16. Шабунова А.А, Терехова С.В., Леонидова Г.В. Динамика модернизационного развития регионов России: научно-технологические дисбалансы на фоне общего прогресса // Проблемы прогнозирования. 2023. Т. 196, № 1. DOI: 10.47711/0868-6351-196-53-64
17. Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. Клиентоцентричность государственного контроля: оценка граждан // Вопросы государственного и муниципального управления. 2022. № 3. С. 38–60. DOI: 10.17323/1999-5431-2022-0-3-38-60
18. Южаков В.Н., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В., Старостина А.Н. Цифровизация взаимодействия граждан и государства: оценка гражданами эффектов, рисков и перспектив // Вопросы государственного и муниципального управления. 2023. № 2. С. 33–73. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-2-33-73
19. Bessonova E., Kelesh Y., Babichev A. Shaping an Effective Ecosystem of the Regional Digital Economy in the Context of Uneven Digital Development // Lecture Notes in Networks. 2022.
20. de Godoy M.F., Ribas Filho D. Facing the BANI World // International Journal of Nutrology. 2021. Vol. 14, no. 2. P. e33. DOI: 10.1055/s-0041-1735848
21. Oduor C.O., Shikongo S., Iyawa G.E., Osakwe J.O., Ujakpa M., Amunkete K. Digital Ecosystems for Public Enterprises: Prospects and Challenges // 2020 IST-Africa Conference. 2020. Art. No. 9144042.
22. Zhang Z., Jin J., Li S., Zhang Y. Digital transformation of incumbent firms from the perspective of portfolios of innovation // Technology in Society. Vol. 72. DOI: 10.1016/j.techsoc.2022.102149

REFERENCES

1. Abramov, V.I. and Andreev, V.D. (2023a) 'Analysis of strategies for digital transformation of Russian regions in the context of achieving national goals', *Public Administration Issues*, 1, pp. 89–119. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-1-89-119 (In Russian).
2. Abramov, V.I. and Andreev, V.D. (2023b) 'Improving the methodology for assessing the digital maturity index of Russian regions, taking into account aspects of the second and third stages of the GMU digital transformation based on foreign experience', *Management sciences*, 13(1), pp. 32–46. DOI: 10.26794/2304-022X-2023-13-1-32-46 (In Russian).
3. Arkhipova, T.V. and Sidorenko, M.G. (2022) 'Drivers of sustainable development of socio-economic systems in the context of digitalization: regional aspect', *Bulletin of the Altai Academy of Economics and Law*, 7(2), pp. 189–195. DOI: 10.17513/vael.2319 (In Russian).
4. Barabanova, M.I. (2022) 'The main trends and conditions of «digital maturity» of the regions of the Russian Federation', *Scientific notes of the International Banking Institute*, 2(40), pp. 7–17. (In Russian).
5. Batrakova, L.G. (2022) 'Identification and evaluation of factors affecting the digital maturity of regions', *Theoretical economics*, 3(87), pp. 97–110. DOI: 10.52957/22213260_2022_3_97 (In Russian).
6. Bessonova E., Kelesh Y. and Babichev A. (2022) 'Shaping an Effective Ecosystem of the Regional Digital Economy in the Context of Uneven Digital Development', *Lecture Notes in Networks*.
7. de Godoy, M.F. and Ribas Filho, D. (2021) 'Facing the BANI World', *International Journal of Nutrology*, 14(2), e33. DOI: 10.1055/s-0041-1735848
8. Dobrolyubova, E.I. and Starostina, A.N. (2022) 'Factors of development of digital public services', *Information Society*, 3, pp. 11–20. DOI: 10.52605/16059921_2022_03_11 (In Russian).
9. Izmailova, M.A. (2022) 'Digital transformation and social responsibility: pragmatism or the search for balance', *The WORLD (Modernization. Innovation. Development)*, 13(4), pp. 575–591. DOI: 10.18184/2079-4665.2022.13.4.575-591 (In Russian).
10. Kovalchuk, Yu.A., Stepnov, I.M. and Bikalenko, M.S. (2022) 'Ecosystem approach to managing the interaction of economic agents in industry', *Management sciences*, 12(3), pp. 6–23. DOI: 10.26794/2304-022X-2022-12-3-6-23 (In Russian).
11. Kholodenko, Yu. A. (2022) 'Digital transformation of public administration: opportunities and risks', *Bulletin of the Moscow University. Series 18. Sociology and Political Science*, 28(3), pp. 28–53. DOI: 10.24290/1029-3736-2022-28-3-43-78 (In Russian).

12. Logacheva, N.A. (2021) 'Assessment of the level of digital maturity of the region in the context of strategic development', *Proceedings of the St. Petersburg State University of Economics*, 2(128), pp. 147–152. (In Russian).
13. Lukashchuk, V.I. and Bagyan, G.A. (2022) 'Improving the efficiency of the public administration system in the context of digital transformation', *Natural sciences and humanities research*, 39(1), pp. 174–179. DOI: 10.24412/2309-4788-2022-1-39-174-179 (In Russian).
14. Makarova, I.V. (2022) 'The system model of a balanced international industrial policy: methodological aspects', *Technical and technological problems of the service*, 60(2), pp. 48–53. (In Russian).
15. Menshikova, T.V. (2023) 'The influence of educational systems on overcoming the digital inequality of regions', *International Scientific Research Journal*, 1(127). DOI: 10.23670/IRJ.2023.127.107 (In Russian).
16. Mitrofanova, Ya.S. and Burenina, V.I. (2022) 'Digital transformation in public administration: project management based on regulatory regulation', *Bulletin of the V.N. Tatishchev Volga State University*, 1(49), pp. 83–91. DOI: 10.51965/20767919_2022_2_1_83 (In Russian).
17. Oduor, C.O., Shikongo, S., Iyawa, G.E., Osakwe, J.O., Ujakpa, M. and Amunkete, K. (2020) 'Digital ecosystems for public enterprises: Prospects and challenges', *2020 IST-Africa Conference*, 9144042.
18. Samorukov, A.A. (2022) 'Digital transformation of public administration', *Bulletin of the Volga Institute of Management*, 22(1), pp. 4–13. DOI: 10.22394/1682-2358-2022-1-4-13 (In Russian).
19. Shabunova, A.A., Terebova, S.V. and Leonidova, G.V. (2023) 'Dynamics of modernization development of Russian regions: scientific and technological imbalances against the background of general progress', *Forecasting problems*, 1(196). DOI: 10.47711/0868-6351-196-53-64 (In Russian).
20. Yuzhakov, V.N., Dobrolyubova, E.I., Pokida, A.N. and Zygunovskaya, N.V. (2022) 'Client-centricity of the state control: Assessment of citizens', *Public Administration Issues*, 3, pp. 38–60. DOI: 10.17323/1999-5431-2022-0-3-38-60 (In Russian).
21. Yuzhakov, V.N., Pokida, A.N., Zygunovskaya, N.V. and Starostina, A.N. (2023) 'Digitalization of interaction between citizens and the state: citizens' assessment of effects, risks and prospects', *Public Administration Issues*, 2, pp. 33–73. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-2-33-73 (In Russian).
22. Zhang, Z., Jin, J., Li S. and Zhang Y. (2022) 'Digital transformation of incumbent firms from the perspective of portfolios of innovation', *Technology in Society*, 72. DOI: 10.1016/j.techsoc.2022.102149

Статья поступила в редакцию 14.02.2022;
одобрена после рецензирования 06.07.2023;
принята к публикации 05.06.2024.

Научная статья

УДК: 336.5

DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-2-129-156

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАКУПКИ ИННОВАЦИЙ В РОССИИ

**Кашин Дмитрий Викторович¹,
Вилкова Мария Николаевна²,
Заборохина Анна Павловна³,
Петрова Полина Алексеевна⁴,
Подгоренко Юлия Павловна⁵,
Тиллашайхов Дилмурод Рустам угли⁶**

^{1, 2, 3, 4, 5, 6} Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»,
Российская Федерация, 614017, г. Пермь, ул. Студенческая, 38.

¹ Кандидат экономических наук, доцент департамента экономики и финансов;
dvdashin@hse.ru; ORCID: 0000-0003-0705-520X

² Студент магистратуры; mnvilkova@edu.hse.ru

³ Студент магистратуры; apzavorokhina@edu.hse.ru

⁴ Студент магистратуры; papetrova@hse.ru

⁵ Студент бакалавриата; yurpodgorenko@edu.hse.ru

⁶ Студент магистратуры; dtillashaikhov@hse.ru

Аннотация. В статье анализируются открытые данные по государственным закупкам готовой инновационной продукции и закупкам научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (далее – НИОКР). Принцип стимулирования инноваций закреплен в законодательстве, регулирующем государственные закупки. Однако сложность проверки продукции на предмет инновационности, различия в критериях отнесения продукции к инновационной, а также специфика понятийно-категориального аппарата в данной сфере указывает на особенности реализации принципа стимулирования инноваций как заказчиками, подпадающими под регулирование Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 N 44-ФЗ (далее – 44-ФЗ), так и заказчиками, размещающими закупки по Федеральному закону «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 N 223-ФЗ (далее – 223-ФЗ). Данное исследование эмпирически отвечает на следующие вопросы: (1) какую закупаемую продукцию, существующую на рынке, заказчики относят к инновационной; (2) какие характеристики и особенности присущи закупкам инноваций в России и (3) какие

виды и категории заказчиков проводят такие закупки. Выявлено, что частота проведения закупок инноваций различается в зависимости от закона, в соответствии с которым организация проводит закупку, и организационно-правовой формы заказчика. На частоте размещения закупок инноваций также сказывается способ определения поставщика, цена продукции и предмет закупки. Результаты исследования показывают неоднородность в размещении российскими заказчиками закупок инноваций и связывают эту неоднородность с различиями в регулирующем воздействии закупочного законодательства.

Ключевые слова: государственные закупки, инновационная продукция, закупки НИОКР, государственные приоритеты в закупках.

Для цитирования: Кашин Д.В., Вилкова М.Н., Заворохина А.П., Петрова П.А., Подгоренко Ю.П., Тиллашайхов Д.Р. Государственные закупки инноваций в России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2024. № 2. С. 129–156. DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-2-129-156.

Original article

PUBLIC PROCUREMENT OF INNOVATIONS IN RUSSIA

**Dmitriy V. Kashin¹, Maria N. Vilкова²,
Anna P. Zavorokhina³, Polina A. Petrova⁴,
Yulia P. Podgorenko⁵, Dilmurod R. Tillashaikhov⁶**

^{1, 2, 3, 4, 5, 6} HSE University; 38 Studencheskaya Str., 614017 Perm, Russia.

¹ PhD, Associate Professor; dvkashin@hse.ru; ORCID: 0000-0003-0705-520X

² Master's student; mnvilkova@edu.hse.ru

³ Master's student; apzavorokhina@edu.hse.ru

⁴ Master's student; papetrova@hse.ru

⁵ Undergraduate student; yuppodgorenko@edu.hse.ru

⁶ Master's student; dtillashaikhov@hse.ru

Abstract: The research focuses on the analysis of open data on public procurement of innovative products and on procurement of research and development services (R&D). The principle of stimulating innovations is enshrined in the legislation governing public procurement. However, the complexity of testing products for innovation criteria, the differences in classifying products as innovative and the specifics of conceptual and categorical framework in this sphere indicate the peculiarities of the implementation of the principle of stimulating innovation by contracting authorities regulated by 44-FL and by 223-FL. This research empirically answers the following questions: What procured products in the market are considered innovative by contracting authorities? What characteristics and peculiarities are specific to innovative public procurement in Russia?

What types and categories of contracting authorities perform such procurement? We reveal that the procurement of innovations is related to the law under which the organization conducts purchases, as well as to the organizational and legal form of the contracting authority. The procurement of innovations is also influenced by the method of determining the supplier, the price of the product and the subject of the purchase. The results of the study show heterogeneity in the procurement of innovations by Russian contracting authorities and link this heterogeneity with the differences in the procurement legislation.

Keywords: public procurement, innovative products, R&D procurement, priorities of the Government.

For citation: Kashin, D.V., Vilkova, M.N., Zavorokhina, A.P., Petrova, P.A., Podgorenko, Yu.P. and Tillashaikhov, D.R. (2024) 'Public procurement of innovations in Russia', *Public Administration Issues*, 2, pp. 129–156. (In Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-2-129-156.

JEL Classification: H5.

Введение

В России государственные, муниципальные и государственно-корпоративные закупки (далее – государственные закупки¹) составляют значительную часть расходов государственного бюджета – сумма цен контрактов, заключенных по всей России в 2023 г., превысила 19,3 трлн руб. в текущих ценах². Государство, являясь крупнейшим заказчиком продукции многих отраслей, превращает государственный спрос в действенный инструмент регулирования экономики, проводит структурную экономическую политику через размещение заказов (Шадрина и др., 2021), поддерживая дотационные отрасли. Помимо своей основной задачи, связанной с удовлетворением нужд и потребностей государства через эффективное распределение бюджетных средств, система государственных закупок может помочь в достижении стратегических целей государства, решить приоритетные задачи национального уровня (Shadrina et al., 2022).

Одной из таких приоритетных государственных задач является стимулирование инновационной активности экономических агентов, а также развитие инновационного потенциала страны (см. об этом: Цыганкова, 2018). В современных условиях четвертой промышленной революции, происходящего активного развития высокотехнологичных отраслей, когда основ-

¹ В исследовании термин «государственные закупки» включает в себя государственные и муниципальные закупки, подпадающие под действие Федерального закона Российской Федерации от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – 44-ФЗ), а также государственно-корпоративные закупки, регулируемые Федеральным законом Российской Федерации от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – 223-ФЗ).

² Единая информационная система в сфере закупок Российской Федерации. URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html> (дата обращения: 20.03.2024).

ная часть добавленной стоимости смещается с этапа производства на этап разработки продукта, приоритет стимулирования и поддержки инноваций на государственном уровне в России усиливается также в связи с нарастающим санкционным кризисом и структурной перестройкой экономики, необходимостью активизации процессов импортозамещения и разработки российских высокотехнологичных производств³. Здесь государственные закупки могут стать действенным инструментом в реализации приоритета стимулирования инноваций, поддерживая инновационную активность через создание спроса на инновационную продукцию (см., например, Виноградов и др. (2022) в части анализа реализации приоритетов государства в закупках). Целесообразно оценить потенциал действующих законодательных механизмов стимулирования инноваций в государственных закупках и оценить влияние этих механизмов на частоту проведения закупок инноваций российскими заказчиками.

Институциональное регулирование инноваций в России, в частности, закупок готовой инновационной продукции и закупок стратегических инноваций, имеет свои особенности. К примеру, в законодательстве о государственных закупках, а именно в 44-ФЗ⁴, который регламентирует закупки государственных и муниципальных органов власти, бюджетных учреждений, государственных и муниципальных казенных учреждений, унитарных предприятий, установлен принцип инновационной активности, однако детальных механизмов по реализации этого принципа в самом законе и в иных связанных нормативно-правовых актах не предусмотрено. В Федеральном законе № 223-ФЗ⁵, регулирующем закупочную деятельность автономных учреждений, государственных корпораций, публично-правовых компаний, хозяйственных обществ с долей государственного участия, установлена обязанность для заказчиков формировать и размещать планы закупок инновационной, высокотехнологичной продукции на период от пяти до семи лет. За неразмещение плана закупок инновационной продукции для заказчиков предусмотрен административный штраф. С учетом требований каждого из означенных законов в части регламентации принципа стимулирования инноваций, а также учитывая разное целеполагание организаций, подпадающих под каждый из упомянутых законов, возникают вопросы: какие видыкупающих организаций чаще, а какие реже проводят закупки инноваций и какие характеристики и особенности присущи закупкам инноваций в России? Данное исследование

³ См., например, Указ Президента Российской Федерации от 28.02.2024 № 145 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации», где установлены приоритеты и перспективы научно-технологического развития России до 2030 г. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202402280003> (дата обращения: 20.03.2024).

⁴ О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Федеральный закон Российской Федерации от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (ред. от 14.02.2024) (с изм. и доп., вступившими в силу 8 марта 2024 г.). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/ (дата обращения: 20.03.2024).

⁵ О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц. Федеральный закон Российской Федерации от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ (ред. от 04.08.2023). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_116964/ (дата обращения: 20.03.2024).

дование отвечает на поставленные вопросы эмпирически. Авторы также ставят цель оценить объем и масштаб закупок готовой инновационной продукции и закупок стратегических инноваций в России.

В работе анализируются данные по государственным и государственно-корпоративным закупкам готовой инновационной продукции и закупкам стратегических инноваций (закупкам НИОКР) в России за период с 2018 по 2023 гг. Данные включают информацию о закупках продукции, которая уже присутствует на рынке – 128 522 извещения о закупках, а также информацию обо всех закупках НИОКР (ОКПД 72) за шесть лет (47 012 извещений)⁶. Маркировка закупок как инновационных проводилась с использованием региональных реестров инновационной продукции посредством машинного и ручного поиска по предметам закупок в закупочной документации. Дополнительно в исследовании собраны и проанализированы данные о закупках инновационной продукции из планов закупок заказчиков, попадающих в список, утвержденный Распоряжением Правительства Российской Федерации от 21.03.2016 N 475-р «О Перечне конкретных юридических лиц, которые обязаны осуществить закупку инновационной продукции, высокотехнологичной продукции, в том числе у субъектов МСП».

В настоящей статье на основе статистического анализа данных показаны различия в эффективности закупок инноваций среди разных категорий российских заказчиков. Из факторов, сказывающихся на эффективности закупок инновационной продукции, можно выделить институциональные факторы (закон, под который подпадает заказчик, уровень власти, форма собственности и др.). Показано, что заказчики, подпадающие под 223-ФЗ, чаще проводят закупки инновационной продукции, в сравнении с заказчиками, чья закупочная деятельность регулируется 44-ФЗ. Дополнительно в работе показано, что инновационная продукция чаще закупается в форме электронных аукционов. Существуют различия по отраслям закупаемой продукции, а именно: закупки в сфере медицины в большей степени свидетельствуют о приоритете инновационного развития, чем в других отраслях. Также отмечено, что закупки инновационной продукции в среднем дороже, чем «стандартные» закупочные процедуры. Полученные результаты согласуются с выводами более ранних исследований (Кашин, 2021; Shadrina et al., 2022) и подтверждают гипотезу, что организации с разной частотой реализуют государственные приоритеты в закупках в зависимости от институциональных факторов.

Теоретические основы и гипотезы исследования

Приоритет стимулирования инноваций закреплен в «Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2030 года» (далее – Стратегия). В Стратегии указывается, что высокий темп развития науки, создание наукоемких технологий, стимулирование инновационной

⁶ См.: Единая информационная система в сфере закупок (ЕИС). URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html>

активности российского бизнеса являются ключевыми факторами конкурентоспособности национальной экономики и национальных стратегий безопасности. Среди конкретных задач в Стратегии значится переход к экологически чистой энергетике, развитие высокотехнологичной медицины, повышение уровня связанности территорий Российской Федерации и другие задачи. Актуальность развития высокотехнологичных отраслей и необходимость достижения технологического суверенитета по целому ряду направлений отметил Президент Российской Федерации в Послании к Федеральному Собранию Российской Федерации в феврале 2024 г.⁷ На основе Стратегии органам государственной власти поручено разработать законы и подзаконные акты для обеспечения поставленных задач в сфере науки и инноваций. Предпринимаемые действия подчеркивают значимость реализации государственного приоритета стимулирования инноваций, в том числе через систему госзакупок.

Критерии для инновационной и высокотехнологичной продукции утверждаются федеральными органами исполнительной власти в соответствии с каждым конкретным направлением и учитывают требования, установленные Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.06.2019 N 773⁸. Анализ нормативно-правовых актов показал, что критерии отнесения продукции к инновационной различаются от ведомства к ведомству, что потенциально создает сложности для заказчиков инновационной продукции в части формулировки критериев в документации. Например, в рамках Приказа Минпромторга России от 17.02.2020 N 521⁹ инновационная продукция должна соответствовать таким критериям, как: новизна, наличие сложных технологий, экономическая эффективность применения. Подобные критерии инновационной продукции установлены также Министерством обороны Российской Федерации и Министерством энергетики Российской Федерации (Приказ от 31.01.2020 N 35¹⁰ и Приказ от 11.03.2020 N 175¹¹), а также другими ведомствами¹². Согласно

⁷ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 29 февраля 2024 г. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/73585> (дата обращения: 20.03.2024).

⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 15 июня 2019 г. N 773 «О критериях отнесения товаров, работ, услуг к инновационной продукции и (или) высокотехнологичной продукции» (дата обращения: 01.04.2024).

⁹ Приказ Минпромторга России от 17.02.2020 N 521 «Об утверждении критериев отнесения товаров, работ и услуг к инновационной продукции и (или) высокотехнологичной продукции для целей формирования плана закупки такой продукции по отраслям, относящимся к установленной сфере деятельности Министерства промышленности и торговли Российской Федерации» (дата обращения: 01.04.2024).

¹⁰ Приказ Министра обороны Российской Федерации от 31 января 2020 г. N 35 «Об утверждении критериев отнесения товаров, работ, услуг к инновационной продукции и (или) высокотехнологичной продукции для целей формирования плана закупки такой продукции» (дата обращения: 20.03.2024).

¹¹ Приказ Министерства энергетики Российской Федерации от 11 марта 2020 г. N 175 «Об утверждении критериев отнесения товаров, работ, услуг к инновационной продукции и (или) высокотехнологичной продукции для целей формирования плана закупки такой продукции» (дата обращения: 20.03.2024).

¹² Инновационная продукция: ее особенности и правила закупки. URL: <https://school.kontur.ru/publications/415> (дата обращения: 20.03.2024).

Постановлению Правительства Российской Федерации N 773 «О критериях отнесения товаров, работ, услуг к инновационной продукции и (или) высокотехнологичной продукции» критерии инновационности должны учитывать экономическую эффективность применения продукции и прогнозируемое снижение затрат. То есть, чтобы считаться инновационной, продукция должна либо иметь стоимость ниже, чем ранее закупаемая заказчиком, либо обеспечить снижение затрат на достижение целевого эффекта, требуемого заказчику. Данное Постановление также устанавливает, что продукция считается инновационной, если она принципиально новая или ее потребительские свойства улучшены по сравнению с имеющимися аналогами. Более того, критерии отнесения продукции к инновационной отличаются от критериев отнесения продукции к высокотехнологичной. Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 15.06.2019 N 773 высокотехнологичной можно считать продукцию, если она произведена с использованием технологий, соответствующих приоритетным направлениям развития науки, технологий и техники, или если она произведена организациями высокотехнологичных и наукоемких отраслей или высококвалифицированным персоналом¹³. Таким образом, анализ нормативно-правовых актов показал, что в них отсутствует единое определение термина «инновационная продукция», а также то, что используемый в законодательстве термин «инновационность» относится в большей степени к характеристикам продукта, тогда как термин «высокотехнологичность» – к процессу его создания.

Инновационные товары, работы, технологии и услуги, рекомендованные к использованию в России, представлены в региональных реестрах инновационной продукции¹⁴. Формирование таких реестров способствует как увеличению спроса со стороны заказчиков в конкретном регионе на такую продукцию, так и росту деловой и инновационной активности в регионе со стороны малого, среднего и крупного бизнеса. На взгляд авторов настоящей статьи, основная задача реестров инновационной продукции – информирование потенциальных заказчиков о ее наличии на рынке. Все перечни инновационной продукции разрабатываются на основе публичности и открытости для широкого круга лиц. Для того чтобы продукция была включена в такой реестр, она должна обладать соответствующими характеристиками, например, уникальностью и новизной, что будет подтверждаться соответствующими нормативно-техническими документами. Далее в работе будет показано, насколько заказчики руководствуются данными реестрами при закупках инноваций.

В законодательстве о закупках также предусмотрены механизмы стимулирования инноваций, однако эти механизмы существенно различают-

¹³ Постановление Правительства Российской Федерации от 15.06.2019 N 773 «О критериях отнесения товаров, работ, услуг к инновационной продукции и (или) высокотехнологичной продукции».

¹⁴ В рамках поручения Комиссии по модернизации и технологическому развитию экономики России предпринималась попытка создать федеральный реестр инновационной продукции, однако на данный момент реестр не функционирует и не используется. URL: <http://innoprod.startbase.ru/> (дата обращения: 03.04.2024).

ся в зависимости от закона, под который подпадает закупочная деятельность заказчика. Заказчики по 44-ФЗ при планировании и осуществлении закупок должны исходить из приоритета обеспечения государственных и муниципальных нужд путем закупок инновационной и высокотехнологичной продукции (ст. 10, 44-ФЗ). Планы закупки инновационной продукции подлежат обязательному мониторингу и оценке соответствия требованиям законодательства¹⁵.

В свою очередь, заказчики, работающие по 223-ФЗ, должны самостоятельно сформировать и утвердить перечень инновационной продукции и положение о порядке и правилах закупок такой продукции. Законодательство предусматривает штрафы за нарушение порядка осуществления закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц¹⁶. Государством установлен перечень юридических лиц, которые обязаны осуществлять закупку инноваций¹⁷. Он содержит перечень организаций разных отраслей, среди них – транспортные корпорации (ОАО «РЖД», ПАО «Аэрофлот»), компании нефтяной и газовой промышленности (ПАО «Газпром», ПАО «НК «Роснефть»») и др. Такие заказчики вправе самостоятельно устанавливать дополнительные критерии отнесения продукции к инновационной. Например, ОАО «РЖД» в своей деятельности самостоятельно определяет критерии отнесения предметов закупки к инновационной и (или) высокотехнологичной продукции¹⁸. Различия в понятийно-категориальном аппарате, а также в особенностях регулирования закупок инноваций в России формируют обширную область для дискуссий и исследований, однако на сегодняшний день этой теме посвящено немного работ.

В одной из недавних публикаций по теме (Вольчик, Цыганков, 2022) показано, что инновационная система госзакупок должна выстраиваться при взаимодействии трех институтов: государства, академической сферы и бизнеса. В упомянутом исследовании авторы проводили экспертные глубинные интервью представителей академической сферы, которые связаны с инновациями. Выявлено, что широкому распространению инноваций препятствует недостаточное развитие механизмов взаимодействия науки

¹⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 29.10.2015 N 1169 «О порядке проведения мониторинга соответствия планов закупки товаров, работ, услуг, планов закупки инновационной продукции, высокотехнологичной продукции, лекарственных средств, изменений, внесенных в такие планы, оценки соответствия проектов таких планов, проектов изменений, вносимых в такие планы, требованиям законодательства Российской Федерации, предусматривающим участие субъектов малого и среднего предпринимательства в закупке, порядке и сроках приостановки реализации указанных планов по результатам таких оценки и мониторинга».

¹⁶ Ст. 7.30 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 11.03.2024).

¹⁷ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 21.03.2016 N 475-р «О Перечне конкретных юридических лиц, которые обязаны осуществить закупку инновационной продукции, высокотехнологичной продукции, в том числе у субъектов малого и среднего предпринимательства».

¹⁸ Перечень товаров, работ, услуг, удовлетворяющих критериям отнесения предметов закупки к инновационной и (или) высокотехнологичной продукции (утв. распоряжением ОАО «РЖД» от 30.06.2022 N 1715/п. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_426406/9edee9b431b1f9614579b9a00584c10dbeae6f9a/ (дата обращения: 01.04.2024).

и бизнеса. В другом исследовании авторы для оценки развития инновационной системы используют качественные методы, а именно подход нарративной экономики – анализ мнений представителей государства и бизнеса относительно инновационной деятельности российских организаций (Цыганков и др., 2024).

Ю. В. Развадовская и А. В. Ханина проанализировали, как осуществлялись государственные закупки НИОКР за период с 2012 по 2018 гг., в частности закупки стратегических инноваций по способам определения поставщика. Они также изучили динамику закупок инновационных товаров, таких как вычислительные машины и телевизионные аппараты. В результате авторами выявлено, что большинство закупок НИОКР проводилось в форме электронного аукциона, что свидетельствует о конкурентном характере проводимых конкурсов на НИОКР (Развадовская, Ханина, 2018, с. 59). При этом рост числа закупок НИОКР за рассматриваемый период увеличился в 10 раз.

Ряд исследователей изучал потенциал государственных закупок для стимулирования инновационной активности бизнеса (Lember et al., 2014, с. 23; Chiappinelli et al., 2023, с. 45; Aschhoff, Sofka, 2009). В статье К. С. Курнухина с соавторами (2020) рассматриваются факторы, оказывающие негативное влияние на инновационный потенциал государственных закупок: детальные требования законодательства, ограничивающие возможности заказчика при составлении технических спецификаций, распространенное использование методов закупок и методов оценки заявок, которые не позволяют создавать условия для продукции с инновационными функциями, отсутствие информации о долгосрочных потребностях государственных заказчиков в инновационных продуктах, квалификация и информированность государственных заказчиков в вопросах инновационных закупок.

Многие исследователи сходятся во мнении, что государственные закупки инноваций могут сделать частный сектор, в особенности малый бизнес, более конкурентоспособным и успешным в сравнении с крупными компаниями (см., например: Edquist, Hommen, 2000; Edquist, Zabala-Iturriagoitia, 2012; Edler, Georghiou, 2007).

Авторы настоящей статьи фокусируются на факторах, способных объяснить различия в реализации приоритета стимулирования инноваций разными категориями российских заказчиков. В целом среди факторов, связанных с частотой проведения закупок, в литературе рассматриваются следующие: вид закупаемой продукции (Denes, 1997; Edler, Yeow, 2016), число фирм по отраслям и уровню производства (Rolfstam, 2009; Rolfstam et al., 2011; Athey, Levin, 2011), а также тип процедуры закупок (Nakabayashi, 2013). Часть описываемых факторов используется в качестве ключевых переменных для анализа в следующих разделах статьи. Представленные наблюдения позволили сформулировать следующие гипотезы исследования:

- организации, регулируемые 223-ФЗ, с большей частотой будут размещать закупки готовой инновационной продукции и закупки НИОКР, чем организации, регулируемые 44-ФЗ;

- экономия и конкуренция в закупках готовой инновационной продукции и в закупках НИОКР выше у организаций, регулируемых 44-ФЗ, в сравнении с организациями, регулируемые 223-ФЗ;
- закупки готовой инновационной продукции и закупки НИОКР чаще размещаются в форме конкурсов и аукционов (в сравнении с другими способами определения поставщиков);
- региональные и федеральные заказчики чаще муниципальных размещают закупки как готовой инновационной продукции, так и НИОКР;
- акционерные общества и общества с ограниченной ответственностью чаще размещают закупки НИОКР по сравнению с другими заказчиками, также подпадающими под регулирование 223-ФЗ, в то время как закупки готовой инновационной продукции эта категория заказчиков размещает реже.

Данные и методология исследования

Исследование основано на данных, полученных путем машинного и ручного поиска по документации государственных закупок. Сбор данных осуществлялся через Единую информационную систему в сфере закупок (ЕИС). Выборка закупочных процедур сформирована за шесть лет (2018–2023 гг.), в ней учтен допандемийный период, а также влияние пандемии COVID-19 на государственные закупки и экзогенные шоки экономики в последние годы. Обязательным условием был сбор данных по закупкам, регулировавшимся двумя законами – 44-ФЗ и 223-ФЗ. Согласно положениям Постановления Правительства Российской Федерации от 06.02.2022 N 301, сведения о закупках заказчиков, находящихся под санкциями иностранных государств, или заказчиков, чьи контролирующие лица находятся под санкциями, не размещаются в ЕИС. Оценка динамики изменения анализируемых в исследовании показателей, характеризующих результаты закупок заказчиков, работающих в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 N 223-ФЗ, на сегодняшний день проведена с учетом изменений информационного обеспечения таких закупок.

На первом этапе исследования проводился сбор данных по закупкам готовой инновационной продукции, присутствующей на рынке – осуществлен поиск по реестрам такой продукции по всем субъектам Российской Федерации. Результаты показали, что только 23 региона публикуют¹⁹ реестры инновационной продукции. К примеру, это такие субъекты Российской Федерации, как Новосибирская, Амурская области, Республика Татарстан, г. Москва и другие. В реестрах часто отражаются уникальные характеристики продуктов или задачи, которые продукт решает, а также то, какие ожидаются эф-

¹⁹ Реестры и перечни инновационной продукции публикуются в открытых интернет-источниках или на сайтах департаментов предпринимательства и инновационного развития при администрациях субъектов Российской Федерации. Например, реестр инновационной продукции г. Москвы опубликован на сайте Департамента предпринимательства и инновационного развития: URL: <https://www.mos.ru/dpir/documents/perechen-innovatcionnoi-vysokotekhnologichnoi-produktcii-i-tekhnologii/> (дата обращения: 02.04.2024).

фекты от применения инновационной продукции. Отличительной особенностью перечня инновационной продукции г. Москвы (более 1 000 позиций) является отсутствие информации о конкретных торговых марках и производителях продукции. В данном реестре представлена преимущественно медицинская инновационная и высокотехнологичная продукция, а также продукция из других отраслей: энергетики, промышленности, сферы информационных технологий. Воронежская, Липецкая области и ряд других субъектов Российской Федерации публикуют перечень не инновационных продуктов, а инновационных проектов или инновационных площадок, где создается инновационная продукция²⁰. К примеру, в Калужской области существует единый список инновационных проектов, которые были разработаны малыми и средними предприятиями. Таким образом, можно сделать вывод, что представленные перечни и реестры инновационной продукции отличаются в зависимости от региона к региону по ряду признаков: по содержанию, по тому, кто публикует данный перечень (государственные органы, научное сообщество или представители бизнеса), по месту публикации, по наличию производителя в списке, по количеству позиций. Тем не менее публикация таких региональных реестров – сигнал для заказчиков о том, что инновационная продукция присутствует на рынке и что ее можно закупать.

На следующем этапе исследования, используя сервис «Закупки 360», авторы сформировали выборку государственных закупок на основе позиций из реестров готовой инновационной продукции и проверили, размещались ли закупки такой продукции заказчиками в период с 2018 по 2023 гг. Выгрузка закупок инновационной продукции осуществлялась вручную по каждой позиции из реестра г. Москвы – самого большого по числу позиций перечня инновационной продукции в Российской Федерации.

Далее был проведен анализ позиций планов закупок заказчиков, которых законодательство обязывает закупать инновационную продукцию. Это сделано с целью проверить, какую продукцию сами заказчики относят к инновационной и как их решения соотносятся с реестрами, утвержденными на региональном уровне.

В Распоряжении Правительства Российской Федерации от 21.03.2016 N 475-р числятся 90 юридических лиц, которые обязаны публиковать планы закупок инновационной продукции на период от пяти до семи лет. Таблица с анализом планов закупок, примерами инновационной продукции, присутствующей в этих планах по отраслям, приведена в Приложении А. Здесь наблюдается периодичность закупок схожей инновационной продукции разными категориями заказчиков. Отметим, что не все организации, попадающие в список, установленный Распоряжением Правительства Российской Федерации, публикуют планы инновационных закупок. Это свидетельствует о гетерогенности принимаемых решений заказчиками – некоторые организации, сопоставляя риски, связанные с закупками инновационной продукции, с рисками штрафных санкций за непубликацию плана закупок,

²⁰ К примеру, в Республике Адыгея на официальном сайте исполнительных органов государственной власти представлена Единая информационная база данных инновационных проектов.

выбирают последнее, в то время как отдельные заказчики постоянно публикуют планы закупок и закупают инновации.

Третий этап исследования – анализ динамики закупок НИОКР в России для сравнения этих закупок с особенностями закупок готовой инновационной продукции. По данным Росстата, на науку, инновации и технологии в Российской Федерации приходится большая доля расходов федерального бюджета (более 2,5% – это 632 млрд руб. в ценах 2022 г.)²¹. Сегодня Россия занимает 10 место среди стран мира по расходам на исследования и разработки. В общие затраты на НИОКР со стороны государства входят и государственные закупки. Авторы настоящей статьи изучили, как проводятся такие закупки по 44-ФЗ и по 223-ФЗ и какими характеристиками они обладают. Далее результаты представлены по каждому из означенных ранее этапов исследования.

Результаты исследования

За анализируемый период 2018–2023 гг. в Российской Федерации заказчики разместили 99 842 закупки готовой инновационной продукции по 44-ФЗ и 28 742 таких закупки по 223-ФЗ с предметом закупок из реестра инновационной продукции г. Москвы. В 2023 г. существенно выросло количество закупок готовой инновационной продукции по 44-ФЗ по сравнению с 2022 г., что может быть связано с ускорением темпов импортозамещения и, как следствие, более частым отражением приоритета стимулирования инноваций в деятельности государственных заказчиков.

Таблица 1

Закупки готовой инновационной продукции в динамике (2018–2023 гг.)

Показатель		Год					
		2018	2019	2020	2021	2022	2023
44-ФЗ	Количество закупок, ед.	4 206	6 015	8 685	18 708	22 571	32 656
	Объем закупок, млн руб.	209 569	283 297	397 513	223 324	217 526	210 250
223-ФЗ	Количество закупок, ед.	1 826	4 180	12 606	11 175	4 497	1 414
	Объем закупок, млн руб.	60 763	86 938	104 461	179 239	346 371	384 963

Примечание: Идентификатор закупок готовой инновационной продукции сформирован на основе реестра инновационной продукции г. Москвы.

Источники: Рассчитано авторами по данным из Единой информационной системы в сфере закупок (– и далее, если не указано иное).

²¹ Росстат. URL: <https://rosstat.gov.ru/statistics/science> (дата обращения: 13.05.2024).

Также были проанализированы закупки готовой инновационной продукции по способу определения поставщика. Самый популярный у заказчиков способ определения поставщика в таких закупках по 223-ФЗ – запрос котировок (17 637 закупок). По 44-ФЗ больше всего закупок готовой инновационной продукции размещалось в форме электронного аукциона. По стоимостному объему по 223-ФЗ больше закупок было в форме запроса котировок, а по 44-ФЗ – в форме конкурсов и аукционов.

По всей выборке закупок готовой инновационной продукции зафиксировано только 20 случаев подачи жалоб в ФАС. Это свидетельствует о том, что на закупки инновационной продукции жалобы поступают не чаще, чем на закупки стандартной продукции.

Что касается структуры победителей в таких закупках: за шесть лет победители из числа МСП встречались в 15 208 процедурах закупок готовой инновационной продукции. К 2023 г. стоимостной объем закупок у МСП уменьшился до 1% от общего объема закупок готовой инновационной продукции в выборке.

Заказчики с наибольшими объемами по размещаемым закупкам готовой инновационной продукции следующие: Государственное предприятие Нижегородской области «Нижегородская областная фармация», ГП НО «НОФ» и АО «Научно-исследовательский и проектный Институт гражданского строительства, благоустройства и городского дизайна «Моспроект-3» (эти заказчики подпадают под регулирование 223-ФЗ). Департамент города Москвы по конкурентной политике, ФКУ «ФЦПИЛО» Министерства здравоохранения Российской Федерации и Комитет по государственному заказу Санкт-Петербурга – самые крупные заказчики по стоимостному объему размещенных закупок готовой инновационной продукции по 44-ФЗ.

Далее авторы статьи проанализировали и распределили закупки инновационной продукции по предметам закупок, сформированным из технической документации.

Таблица 2

Предмет закупок готовой инновационной продукции

Предмет закупки	Количество закупок, ед.	Объем закупок, млн руб.
Лекарственные препараты	123 730	2 095 260
Медицинские инструменты и оборудование, учебное оборудование	4678	127 083
Компьютеры, электронные и оптические изделия	117	171
Робототехника	37	122
Программное обеспечение	20	69

В выборке закупок готовой инновационной продукции преобладают закупки лекарственных препаратов для различных нужд (123 730 закупок), в особенности для лечения редких аутоиммунных, генетических и раковых заболеваний.

На втором месте по числу извещений находятся закупки медицинского и учебного оборудования (4 678 закупок), например, экзоскелеты, предназначенные для реабилитации пациентов после травм, а также протезы и другое оборудование различного профиля. В данную категорию закупок также вошло медицинское оборудование для учебных классов профильного образования.

Небольшое число закупок (117) – это закупки технологического оборудования, компьютеров и другой техники для «Кванториумов» (например, 3D-принтеры). Также в выборке присутствуют единичные закупки инновационного противопожарного инвентаря. Инновационная продукция из реестра г. Москвы закупалась практически всеми регионами России, в выборке присутствуют также закупки лекарственных препаратов в Республике Казахстан (г. Байконур).

Таблица 3

**Индикаторы эффективности закупок
готовой инновационной продукции (44-ФЗ и 223-ФЗ)²²**

Год Показатель	Среднее кол-во поданных заявок, ед.	Среднее кол-во допущенных участников, ед.	Средняя экономия, % от НМЦК*
2018	2,76	1,65	18,12
2019	2,02	1,32	14,74
2020	2,39	1,35	14,79
2021	2,07	1,46	9,81
2022	1,72	1,54	4,67
2023	1,23	1,19	3,83
Итого	2,03	1,42	10,99

Примечание: * Начальная максимальная цена контракта (далее – НМЦК).

²² Для определения уровня эффективности закупок выбраны следующие показатели: экономия заказчика (как % снижения цены в ходе торгов), количество поданных и допущенных до участия заявок. Выбор данных показателей основан на результатах более ранних исследований (Яковлев, Ткаченко, Родионова, 2016; Кашин, Шадрина, 2019), в которых указывается, что эффективность госзакупок может рассматриваться с позиций разных акторов системы закупок: заказчиков, контролирующих органов, ведомств и других стейкхолдеров. Авторы данной статьи рассматривают показатели эффективности закупок с позиции заказчиков.

В среднем количество поданных заявок за рассматриваемый период (2018–2023 гг.) составляло от 1,5 до 2,5, и это достаточно небольшие значения по сравнению с общероссийскими. Это может свидетельствовать о том, что поставщиков, которые могут производить данную продукцию, мало. Кроме того, такое небольшое количество заявок может быть обусловлено структурой рынка отдельных видов продукции – некоторые объекты закупок инновационной продукции могут быть осуществлены как закупки у единственного поставщика. Средняя экономия от начальной максимальной цены контракта (НМЦК) из года в год в выборке значительно снижается (на 14,3% в 2023 г. по сравнению с 2018 г.).

Далее представлены результаты анализа закупок НИОКР за шесть лет (2018–2023 гг.). Это данные по всей совокупности размещенных закупок НИОКР в России за выбранный промежуток времени (ОКПД 72). Всего закупок НИОКР – 48 040, из них 1 028 отмененных и 47 012 завершенных. По 44-ФЗ размещено 12 607 закупок, в то время как по 223-ФЗ – 34 405 процедуры. По объему закупок по 44-ФЗ заказов размещено на 1,2 трлн руб., а по 223-ФЗ – на 460 млрд руб.

Таблица 4

Размещенные закупки НИОКР в динамике (2018–2023 гг.)

Показатель		Год					
		2018	2019	2020	2021	2022	2023
44-ФЗ	Количество закупок, ед.	2 625	2 481	2 122	1 895	1 746	1 738
	Объем закупок, млн руб.	271 113	225 460	193 436	247 720	160 396	99 520
223-ФЗ	Количество закупок, ед.	7 772	7 518	6 387	5 709	4 179	2 840
	Объем закупок, млн руб.	96 029	150 516	85 000	72 195	40 064	16 329

По 223-ФЗ прослеживается ежегодное снижение количества закупок (от 3% в 2018 г. до 47% в 2023 г.; медиана 23,3%), за период 2018–2023 гг. количество закупок снизилось на 63%. По объему закупок в рублях снижение составило 82,9%. По 44-ФЗ в рассматриваемый период также прослеживается ежегодное снижение числа закупок НИОКР, но не такое существенное – на 34% (медиана 8,7%). Такая динамика может быть связана с положениями Постановления Правительства Российской Федерации от 06.02.2022 N 301, согласно которому сведения о закупках заказчиков, находящихся под санкциями иностранных государств, не размещаются в ЕИС.

Рисунок 1

Закупки НИОКР по способу определения поставщика по 44-ФЗ (2018–2023 гг.).



Примечание: Слева на рисунке – расчет по количеству закупок в единицах, справа – по объему закупок в млн руб.

По способу определения поставщика по 223-ФЗ чаще закупки размещались в форме процедур у единственного поставщика, по 44-ФЗ – в форме конкурсов и аукционов.

Рисунок 2

Закупки НИОКР по способу определения поставщика по 223-ФЗ (2018–2023 гг.).



Примечание: Слева на рисунке – расчет по количеству закупок в единицах, справа – по объему закупок в млн руб.

Что касается стоимостного объема, то больше закупок наблюдается у единственного поставщика и в форме конкурсов и по 223-ФЗ, и по 44-ФЗ (несмотря на небольшое количество таких размещенных закупок).

Количество жалоб в ФАС с 2018 г. значительно уменьшилось, но за последние пять лет находится на примерно одинаковом уровне. Всего за шесть лет было направлено 470 жалоб в ФАС по 44-ФЗ на закупки НИОКР.

Количество закупок НИОКР у МСП с каждым годом уменьшается как по количеству, так и по стоимостному объему. С 2018 г. по 2023 г. количество закупок у МСП уменьшилось на 93%. Всего за шесть лет было проведено 4 634 закупки НИОКР у МСП. В доле от общего объема закупок снижение произошло с 11% (2018 г.) до 2% (2023 г.). В среднем за шесть лет у МСП проведено 9% от общего объема закупок НИОКР.

Заказчики с наибольшими объемами закупок НИОКР следующие: по 223-ФЗ это АО «Объединенная двигателестроительная корпорация», ПАО «Научно-производственная корпорация «Иркут» и АО «Российский концерн по производству электрической и тепловой энергии на атомных станциях». Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос», Министерство промышленности и торговли Российской Федерации, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» – самые крупные заказчики по стоимостному объему закупок НИОКР по 44-ФЗ.

Далее так же, как и с закупками готовой инновационной продукции, закупки НИОКР проанализированы и распределены по категориям по различным предметам закупок (табл. 5).

Таблица 5

Предметы закупок НИОКР

Предмет закупок	Количество закупок, ед.	Объем закупок, млн руб.
Технические науки и технологии, кроме биотехнологий (например, нанотехнологии, защита информации)	13 837	1 439 530
Гуманитарные науки (языкознание и литературоведение)	5 142	24 201
Общественные науки (экономика, психология, юридические науки)	5 387	35 046
Прочие естественные науки (например, физическая география)	4 653	33 186
Биотехнологии	4 177	26 012
Медицинские науки	3 152	17 414
Биологические науки	2 939	3 908
Физика	2 654	55 135
Химические науки	1 656	3 219
Науки о Земле и связанные науки об окружающей среде	1 272	7 007
Сельскохозяйственные науки	1 168	2 425
Компьютерные науки и информационные технологии	520	7 316
Математика	455	3 373

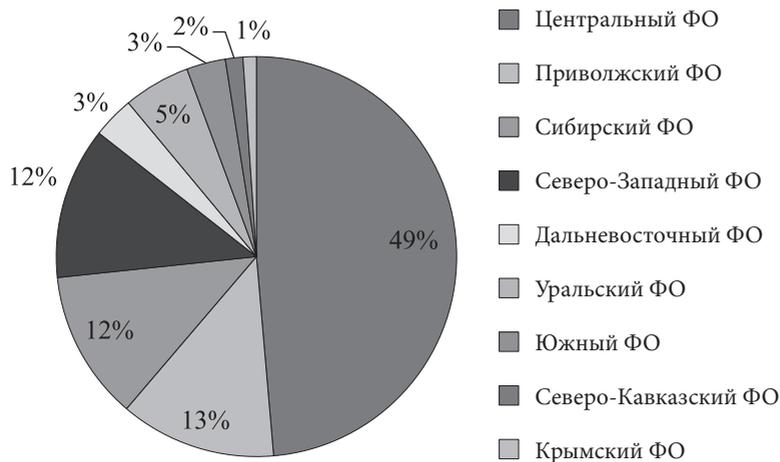
Наиболее востребованными среди заказчиков являются работы в категории «Технические науки и технологии, кроме биотехнологий (нанотехнологии, защита информации)» – за шесть лет их разместили 13 837 раз на общую сумму почти 1,5 трлн руб. Довольно часто и на значительные суммы заказчики размещают закупки НИОКР из категорий «Гуманитарные науки» и «Общественные науки».

В ходе исследования выявлено, что автономные, унитарные и прочие организации, размещающие закупки по 223-ФЗ, закупают НИОКР гораздо чаще, чем АО и ООО, которые также размещают закупки по 223-ФЗ. По стоимостному объему закупок НИОКР, размещенных по 44-ФЗ, лидируют региональные и федеральные заказчики. Меньше всего закупок НИОКР – как по количеству, так и по объему – осуществляют муниципальные заказчики.

Больше всего закупок НИОКР заказчики размещают в Центральном федеральном округе – 22 717 закупок за исследуемый период на общую сумму примерно 1,5 трлн руб. В четыре раза реже – Приволжский, Сибирский и Северо-Западный федеральные округа (объем закупок НИОКР в каждом составил приблизительно по 50 млрд руб.). Во всех остальных федеральных округах число закупок НИОКР было порядка 2500, и по сумме они не превышали 15 млрд руб.

Рисунок 3

Закупки НИОКР по федеральным округам (2018–2023 гг.).



Количество поданных заявок в закупках НИОКР в среднем по всем процедурам за все исследуемые шесть лет варьировалось от 1 до 2. В 2018–2021 гг. средний показатель был близок к двум заявкам (от 1,61 до 1,88), а в 2022 г. и 2023 г. – к одной. Средняя экономия в процентах от НМЦК по двум законам за весь рассматриваемый период составила 4,58%. Максимальная экономия в закупках НИОКР наблюдалась в 2018 г., но уменьшилась более чем в два раза к 2019 г. В 2023 г. экономия была максимальной за последние пять лет, что свидетельствует о росте эффективности закупок НИОКР и может быть связано с ускоряющимися темпами импортозамещения в России в последние годы.

Таблица 6

Индикаторы эффективности закупок НИОКР (44-ФЗ и 223-ФЗ)²³

Год	Показатель	Среднее кол-во поданных заявок, ед.	Среднее кол-во допущенных участников, ед.	Средняя экономия, % от НМЦК
2018		1,61	1,39	7,21
2019		1,70	1,23	3,48
2020		1,88	1,42	3,82
2021		1,69	1,37	4,28
2022		1,31	0,97	3,82
2023		1,35	1,26	4,76
Итого		1,65	1,31	4,58

Заключение

В условиях турбулентной геополитической обстановки и структурных изменений экономики России важным направлением внутренней государственной политики является стимулирование инновационной активности российских предприятий, развитие отечественного производства, снижение зависимости экономики от импортной продукции. Среди множества механизмов стимулирования инноваций можно выделить систему государственных закупок – государство создает спрос на определенные виды продукции и этим стимулирует развитие высокотехнологичных отраслей, поддерживает локализацию производств в регионах России и инновационную активность отдельных территорий, отраслей, предприятий.

В законодательстве о закупках прописаны нормы и правила, связанные со стимулированием инноваций при осуществлении закупок, а также преференции, запреты, ограничения, условия допуска по различным категориям продукции. Однако проблемы с отнесением отдельных видов продукции к инновационным и с определением качественных, количественных и иных свойств как готовой инновационной продукции, присутствующей на рынке, так и стратегических инноваций (НИОКР), а также специфичность и неоднозначность понятийно-категориального аппарата в сфере закупок инноваций могут препятствовать реализации приоритета стимулирования инноваций российскими государственными заказчиками.

Данное исследование показывает объем и масштаб закупок готовой инновационной продукции и закупок стратегических инноваций в России за 2018–2023 гг. Результаты исследования позволяют сделать вывод о систематическом

²³ Учитывая сложности, связанные с определением затрат на выполнение НИОКР (в том числе затрат, обусловленных уникальностью таких работ), авторы статьи рассматривают количество участников и количество допущенных участников в качестве ключевых индикаторов эффективности в закупках НИОКР.

размещении российскими заказчиками закупок готовой инновационной продукции и закупок НИОКР. В ходе исследования выявлено, что заказчики, подпадающие под 223-ФЗ, чаще проводят закупки НИОКР по сравнению с заказчиками, подпадающими под регулирование 44-ФЗ. Эти различия в частоте закупок инноваций могут объясняться разным целеполаганием организаций, а также могут свидетельствовать об эффективности существующих норм и правил в сфере закупок инноваций, предусмотренных для заказчиков, регулируемых 223-ФЗ. Тем не менее вопрос о том, насколько эти различия обусловлены характером субъектов, подпадающих под каждый из законов, их местом в системе закупок, как и наличие прямого влияния самих законов, требует дополнительного изучения. Экономия заказчиков (рассчитываемая как % снижения НМЦК) и конкуренция в закупках, оцениваемая через количество поданных и допущенных до участия заявок, в закупках как готовой инновационной продукции, так и в закупках НИОКР, за анализируемый в работе период находятся на относительно невысоком уровне. Причиной этому может служить специфика структуры рынка инноваций, а также уникальность предметов таких закупок и ограниченное число поставщиков на рынке инноваций. Детальное сравнение индикаторов эффективности закупок инноваций по 44-ФЗ и 223-ФЗ, как и анализ причин изменения эффективности закупок инноваций в динамике, могут стать предметом дальнейших исследований.

Дополнительно в работе показано, что закупки продукции, включенной в реестр инновационной продукции (г. Москва), чаще проводятся в форме конкурсов и аукционов (в сравнении с другими способами определения поставщика). Этот результат соотносится с более ранними исследованиями (Развадовская и др., 2018), в которых также делается вывод о растущем конкурентном характере государственных закупок инноваций.

В ходе исследования выявлены различия в частоте размещения закупок готовой инновационной продукции и закупок НИОКР по организационно-правовым формам заказчиков. Результаты, полученные в этой части по закупкам НИОКР, свидетельствуют о том, что автономные, унитарные и прочие организации, размещающие закупки по 223-ФЗ, закупают НИОКР гораздо чаще, чем АО и ООО, которые также размещают закупки инноваций по 223-ФЗ. Данные различия наблюдаются и в части закупок продукции, включенной в реестр инновационной продукции (г. Москва). Среди заказчиков, регулируемых 44-ФЗ, федеральные заказчики лидируют как по количеству, так и по объему закупок НИОКР, существенно опережая региональных и муниципальных заказчиков. Меньше всего закупок готовой инновационной продукции и закупок НИОКР – как по количеству, так и по объему – осуществляют муниципальные заказчики.

Авторы также проанализировали различия по отраслям закупаемой продукции. Выяснилось, что заказчики чаще закупают инновации в медицине, чем в других отраслях. Этот результат можно связать со структурой региональных реестров инновационной продукции – во многих реестрах большинство продукции соотносится с кодами ОКПД 2: 32.50 (Медицинские инструменты и оборудование) и 21.1 (Лекарственные препараты). В результате исследования также показано, что закупки инновационной

продукции в среднем дороже, чем обычные закупочные процедуры. Данный вывод представляется важным подтвердить в дальнейших исследованиях с контролем на подгруппы продукции и с проведением опроса непосредственных участников рынка госзакупок.

Выводы исследования будут полезны при разработке и совершенствовании законодательства о государственных закупках и могут представлять интерес для исследователей в сфере государственного и муниципального управления. В частности, уполномоченные органы и законодатели могут использовать результаты для оценки планируемых нормативных изменений, касающихся регламентации приоритета стимулирования инноваций в закупочном законодательстве. Представляется целесообразным разработать единые критерии для классификации продукции как инновационной, сформировать и законодательно закрепить единый понятийно-категориальный аппарат в сфере инноваций. Немаловажным будет разработать практические рекомендации для заказчиков по размещению и проведению закупок инноваций, развивать методическую базу в части закупок инновационной продукции. С учетом результатов о динамике закупок инновационной продукции имеет смысл рассмотреть возможность создания единого реестра инновационной продукции в России. Принимая во внимание действующую систему региональных реестров инновационной продукции, создание единого федерального реестра инновационной продукции будет способствовать дополнительному информированию заказчиков и поставщиков о такой продукции. Представляется возможным провести оценку использования нестоимостных критериев в закупках инновационной продукции, в том числе критерия стоимости жизненного цикла продукции. Учитывая полученные результаты в части различий в динамике закупок инновационной продукции по 44-ФЗ и 223-ФЗ, целесообразно обратить внимание на степень формализации новых требований и механизмов, предназначенных для непосредственных участников госзаказа, а также на процесс сближения норм 44-ФЗ и 223-ФЗ в части закупок инноваций. Выводы исследования могут быть также использованы для анализа механизмов поддержки процессов импортозамещения в закупках на статистических данных более поздних периодов – 2024, 2025 и 2026 гг., при изучении проблематики закупок инновационной продукции у отечественных производителей, для оценки реализации мероприятий национальных проектов и стратегий.

Благодарности.

Публикация подготовлена в ходе проведения исследования № 24-00-039 «Эмпирический анализ государственных закупок инновационной продукции в Российской Федерации» в рамках программы «Научный фонд Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ)».

Авторы выражают благодарность анонимным рецензентам за полезные замечания, рекомендации и ценные советы, позволившие доработать рукопись.

Авторы выражают персональную благодарность Е. В. Шадринной за ценные советы и рекомендации.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Виноградов Д.В., Кашин Д.В., Шадрина Е.В. Влияние институциональных факторов на применение экологических критериев в государственных закупках строительных работ // Журнал Новой экономической ассоциации. 2022. Т. 56, № 4. С. 141–170.
2. Вольчик В.В., Цыганков С.С., Фурса Е.В., Ширяев И.М., Маскаев А.И. Институты и механизмы регулирования российской инновационной системы в зеркале нарративов // Journal of Economic Regulation (Вопросы регулирования экономики). 2022. Т. 13, № 4. С. 6–23.
3. Кашин Д.В. Закупки у малого и среднего бизнеса: что влияет на решения заказчиков? // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 8. Менеджмент. 2021. Т. 20, № 3. С. 410–431.
4. Курнухина К.С., Гостев Д.В., Хасаншин И.А. Развитие инновационного потенциала государственных закупок в России // Актуальные вопросы современной экономики 2020. № 4. С. 747–753.
5. Развадовская Ю.В., Ханина А.В., Марченко А.А. Институт государственных закупок в системе инновационного развития национальной экономики // Инновации. 2018. Т. 7, № 237. С. 58–64.
6. Цыганков С.С., Маскаев А.И., Вольчик В.В. Государственные закупки и инновационная политика в России: взгляд со стороны нарративной экономики // Russian Journal of Economics and Law. 2024. Т. 18, № 1. С. 24–35.
7. Цыганкова Е.М. Государственные закупки инновационной продукции в России // Journal of Economic Regulation (Вопросы регулирования экономики). 2018. Т. 9, № 4. С. 134–145.
8. Шадрина Е.В., Виноградов Д.В., Кашин Д.В. Отражение экологических приоритетов государства в закупочной деятельности государственных организаций // Вопросы государственного и муниципального управления. 2021. № 2. С. 34–60.
9. Яковлев А.А., Ткаченко А.В., Родионова Ю.Д. Организационные формы и стимулы в государственных закупках: естественный эксперимент для одной российской государственной организации // Экономический журнал Высшей школы экономики. 2016. Т. 20, № 2. С. 285–310.
10. Aschhoff B., Sofka W. Innovation on demand – Can public procurement drive market success of innovations? // Research Policy. 2009. Vol. 38, no. 8. P. 1235–1247.
11. Athey S., Levin J. Comparing open and sealed bid auctions: Evidence from timber auctions // Quarterly Journal of Economics. 2011. Vol. 126, no. 1. P. 207–257.
12. Chiappinelli O., Giuffrida L.M., Spagnolo G. Public procurement as an innovation policy: Where do we stand? // ZEW Discussion Papers. 2023. Article 23-002.
13. Denes T. Do small business set-asides increase the cost of government contracting? // Public Administration Review. 1997. Vol. 57, no. 5. P. 441–444.

14. Edler J., Georghiou L. Public procurement and innovation – Resurrecting the demand side // *Research Policy*. 2007. Vol. 36, no. 7. P. 949–963.
15. Edler J., Yeow J. Connecting demand and supply: The role of intermediation in public procurement of innovation // *Research Policy*. 2016. Vol. 45, no. 2. P. 414–426.
16. Edquist C., Hommen L. Public technology procurement and innovation theory. In: C. Edquist, L. Hommen, L. Tsipouri (Eds.). *Public technology procurement and innovation*. New York, NY, Springer, 2000.
17. Edquist C., Zabala-Iturriagoitia J.M. Public Procurement for Innovation as mission-oriented innovation policy // *Research Policy*. 2012. Vol. 41, no. 10. P. 1757–1769.
18. Lember V., Kattel R., Kalvet T. *Public procurement, innovation and policy: International perspectives*. Berlin, Springer, 2014. P. 309.
19. Nakabayashi J. Small business set-asides in procurement auctions: An empirical analysis // *Journal of Public Economics*. 2013. No. 100 (C). P. 28–44.
20. Rolfstam M. Public procurement as an innovation policy tool: The role of institutions. *Science // Public Policy*. 2009. Vol. 36, no. 5. P. 349–360.
21. Rolfstam M., Phillips W., Bakker E. Public procurement of innovations, diffusion and endogenous institutions // *International Journal of Public Sector Management*. 2011. Vol. 24, no. 5. P. 452–468.
22. Shadrina E.V., Vinogradov D., Kashin D. Implicit Incentives in Green Public Procurement: Good Intentions versus Rigid Regulations // *Ecological Economics*. 2022. Vol. 198. Article 107458.

REFERENCES

1. Aschhoff, B. and Sofka, W. (2009) ‘Innovation on demand – Can public procurement drive market success of innovations?’, *Research Policy*, 38(8), pp. 1235–1247.
2. Athey, S. and Levin, J. (2011) ‘Comparing open and sealed bid auctions: Evidence from timber auctions’, *Quarterly Journal of Economics*, 126(1), pp. 207–257.
3. Chiappinelli, O., Giuffrida, L.M. and Spagnolo, G. (2023) ‘Public procurement as an innovation policy: Where do we stand?’, *ZEW Discussion Papers*, Article 23-002.
4. Denes, T. (1997) ‘Do small business set-asides increase the cost of government contracting?’, *Public Administration Review*, 57(5), pp. 441–444.
5. Edler, J. and Georghiou, L. (2007) ‘Public procurement and innovation – Resurrecting the demand side’, *Research Policy*, 36(7), pp. 949–963.
6. Edler, J. and Yeow, J. (2016) ‘Connecting demand and supply: The role of intermediation in public procurement of innovation’, *Research Policy*, 45(2), pp. 414–426.
7. Edquist, C. and Hommen, L. (2000) ‘Public technology procurement and innovation theory’, In: C. Edquist, L. Hommen and L. Tsipouri (Eds.) *Public Technology Procurement and Innovation*. New York, NY: Springer.

8. Edquist, C. and Zabala-Iturriagagoitia, J.M. (2012) 'Public Procurement for Innovation as mission-oriented innovation policy', *Research Policy*, 41(10), pp. 1757–1769.
9. Kashin, D.V. (2021) 'Small and medium enterprises in public procurement: Factors affecting the decisions of public bodies', *Vestnik of Saint Petersburg University. Management*, 20(3), pp. 410–431. (In Russian).
10. Kurnuhina, K.S., Gostev, D.V. and Hasanshin, I.A. (2020) 'Development of innovative potential of public purchases in Russia', *Actual Issues of the Modern Economics*, 4, pp. 747–753. (In Russian).
11. Lember, V., Kattel, R. and Kalvet, T. (2014) *Public procurement, innovation and policy: International perspectives*. Berlin: Springer.
12. Nakabayashi, J. (2013) 'Small business set-asides in procurement auctions: An empirical analysis', *Journal of Public Economics*, 100(C), pp. 28–44.
13. Razvadovskaya, Yu.V., Hanina, A.V. and Marchenko, A.A. (2018) 'Institute of Public Procurement in the System of Innovative Development of the National Economy', *Innovations*, 7(237), pp. 58–64. (In Russian).
14. Rolfstam, M. (2009) 'Public procurement as an innovation policy tool: The role of institutions. Science', *Public Policy*, 36(5), pp. 349–360.
15. Rolfstam, M., Phillips, W. and Bakker, E. (2011) 'Public procurement of innovations, diffusion and endogenous institutions', *International Journal of Public Sector Management*, 24(5), pp. 452–468.
16. Shadrina, E., Vinogradov, D. and Kashin, D. (2021) 'Do Environmental Priorities of the State Affect the Practice of Public Procurement?', *Public Administration Issues*, 2, pp. 34–60. (In Russian).
17. Shadrina, E., Vinogradov, D. and Kashin, D. (2022) 'Implicit Incentives in Green Public Procurement: Good Intentions versus Rigid Regulations', *Ecological Economics*, 198, Article 107458.
18. Tsygankov, S.S., Maskaev, A.I. and Volchik, V.V. (2024) 'Public procurement and innovation policy in Russia: a perspective of narrative economics', *Russian Journal of Economics and Law*, 18(1), pp. 24–35. (In Russian).
19. Tsygankova, E.M. (2018) 'Public procurement of innovative products in Russia', *Journal of Economic Regulation*, 9(4), pp. 134–145. (In Russian).
20. Vinogradov, D.V., Kashin, D.V. and Shadrina, E.V. (2022) 'Institutional factors affect sustainability of public procurement of construction works in Russia', *Journal of the New Economic Association*, 4 (56), pp. 141–170. (In Russian).
21. Vol'chik, V.V., Cygankov, S.S., Fursa, E.V., Shiryaev, I.M. and Maskaev, A.I. (2022) 'The institutions and mechanisms of the Russian innovation system's regulation in the mirror of narratives', *Journal of Economic Regulation*, 13(4), pp. 6–23. (In Russian).
22. Iakovlev, A.A., Tkachenko, A.V. and Rodionova, Yu.D. (2016) 'Organizational Forms and Incentives in Public Procurement: Natural Experiment for One Russian Public Organization', *HSE Economic Journal*, 20(2), pp. 285–310. (In Russian).

ПРИЛОЖЕНИЕ А

Анализ позиций планов закупок заказчиков из списка, утвержденного
Распоряжением Правительства Российской Федерации от 21.03.2016 N 475-р

Отрасль	Заказчик	Годы плана закупок	Пример продукции № 1	Пример продукции № 2	Пример продукции № 3	Пример продукции № 4
Горная промышленность	Акционерная компания «АЛРОСА» (публичное акционерное общество), г. Мирный	с 01.01.2015 по 01.01.2020	Поставка автоматов сортировки алмазов по форме размерностей от -9+7 до -4+3	Поставка стола сортировочного (стол вибрационный)	Проведение испытаний опытной установки предварительного сушого обогащения бедногварных кимберлитовых руд	Структурно-тектонические и тектонофизические исследования на перспективных поисковых участках Мало-ботуобинского района и Накынского рудного поля
		с 01.01.2016 по 31.12.2022	Поставка скребковых цепей проходческих комбайнов	Поставка стартеров и генераторов	Поставка грузозахватных и грузоподъемных приспособлений для цехов МГОКа	НИР «Оценка влияния пожаров на экосистемы Республики Саха (Якутия) и прогноз по их восстановлению»
ТЭК	Публичное акционерное общество «Газпром», г. Москва	с 01.01.2015 по 31.12.2020	Разработка нормативного обеспечения в области ремонта газовых и газоконденсатных скважин	Технико-экономический анализ реконструкции объектов ОГПЗ для обеспечения переработки газа Карачаганакского НКМ	Разработка порядка организации работ с комплексами подземного скважинного оборудования при строительстве, реконструкции и капитальном ремонте скважин на месторождениях ПАО «Газпром»	Приобретение прав использования программ для ЭВМ и поставка сертификатов на оказание технической поддержки ПО (Micro Focus)
		с 01.01.2021 по 31.12.2027	Разработка сценариев устойчивого развития ПАО «Газпром» до 2050 г. с учетом низкоуглеродного тренда мировой экономики	Разработка системы моделей поддержки принятия решений при формировании плана ремонта объектов добычи газа, газового конденсата и нефти с учетом фактического технического состояния оборудования и трубопроводов	Разработка методологии формирования и использования лучших практик и удельных стоимостей в условиях единого информационного поля «Инвестор – заказчик (агент) – генпроектировщик»	

Отрасль	Заказчик	Годы плана закупок	Пример продукции № 1	Пример продукции № 2	Пример продукции № 3	Пример продукции № 4
<i>Машино-строение</i>	Акционерное общество «Центр технологии судостроения и судоремонта», г. Санкт-Петербург	с 01.01.2015 по 31.12.2020	закупки не производились	Модернизация систем звукоусиления и видео отображения зала заседаний НТС	Изготовление прессформ для горячего прессования заготовок из антифрикционных материалов Анита-40 и Анита-40Н	Поставка канавочного режущего инструмента Місто
		с 01.01.2021 по 31.12.2025	Поставка осевого резьбоварезного инструмента	Двигатели КТМ	ГЭС КРТМЛЭ	Фотоприемные устройства
		с 01.01.2016 по 31.12.2022	Поставка ФП2М	Поставка МТО КВО 7812.000	Поставка МТО КВО 1770.000	
<i>Приборостроение</i>	Открытое акционерное общество «Швабе – Фотосистемы», г. Москва	с 01.01.2017 по 01.12.2023	Поставка интерференционных фильтров	Поставка ФП2М	Поставка МТО КВО 1770.000	
		с 01.01.2018 по 31.12.2024	Разработка ГЗ макетного образца мультитиплексора	Поставка ФП2М	Поставка комплектующих к системам охлаждения типа SC104R	Поставка ГЭС КРТ МЛЭ
		с 01.01.2019 по 31.12.2025	Поставка ФП2М	Поставка комплектующих к системам охлаждения типа С348	Поставка ГЭС КРТ МЛЭ	Поставка комплектующих к системам охлаждения типа SC104R
<i>Медицина</i>	Акционерное общество «Швабе – Исследования», г. Москва	с 01.01.2020 по 31.12.2026	Поставка комплектующих к системам охлаждения	Поставка преусилителей ФПУ	Поставка МТО КВО 1770.000	
		планы не публиковались				
<i>Химическая промышленность</i>	Акционерное общество «Федеральный научно-производственный центр «Научно-исследовательский институт прикладной химии», г. Сергиев Посад	планы не публиковались				
		планы не публиковались				
<i>Строительство</i>	АО «Группа компаний «ПИОНЕР»	планы не публиковались				

Отрасль	Заказчик	Годы плана закупок	Пример продукции № 1	Пример продукции № 2	Пример продукции № 3	Пример продукции № 4
Связь	Публичное акционерное общество международной электрической связи «Ростелеком», г. Санкт-Петербург	с 01.01.2016 по 31.12.2022	Поставка оборудования DWDM SDH	Модернизация СОРМ на коммутационном оборудовании ГЦЭТ г. Новороссийска	Договор поставки комплектов для ремонта серверного оборудования МРФ «Юг»	Выполнение работ по созданию аппаратного комплекса «Программно-техническое обеспечение»
		с 01.01.2017 по 31.12.2017	Присоединение сетей электросвязи	На оказание услуг виртуальных частных сетей на основе передачи данных	Приобретение расходных материалов для оргтехники	Поставка товара ЭПУ
		с 01.01.2018 по 31.12.2018	Оказание услуг присоединения и услуг по пропуску сигналов обязательных общедоступных телеканалов	ЭТО РАСЦО Томской области	На выполнение проектно-исследовательских и монтажно-строительных работ	Обеспечение безопасности объектов связи томского филиала ПАО «Ростелеком»
		с 01.01.2019 по 31.12.2019	Выполнение комплекса СМР, включая обеспечение работ материалами на объектах Красноярского филиала	Монтаж системы антиобледенения кровли на объекте	Реконструкция магистральных тепловых сетей на объектах производственной базы, строительство канализационного септика на объекте	Оказание услуг по технической поддержке
		с 01.01.2020 по 31.12.2020	Энергоснабжение точек подключения, находящихся в децентрализованной зоне	Теплоснабжение г. Вытегры	Аренда распределительных кабельных сетей по технологии РОН в населенных пунктах Вологодской области	Договор оказания услуг по организации доступа к услугам связи, оказываемым с использованием бизнес-модели виртуальной сети подвижной радиотелефонной связи
		с 01.01.2021 по 31.12.2021	Закупка смарт-карт для использования на сети кабельного телевидения по технологии DVB-S	Услуги на передачу прав на условиях простых (неисключительных) лицензий на программное обеспечение системы видеонаблюдения «Программный комплекс «Видеопортал» в составе «Программный модуль расширения на 10 камер (до 1000 камер)»	Поставка запасных частей, арматуры и материалов для обслуживания линейно-кабельной инфраструктуры сторонних операторов связи в рамках проекта О2О для приморского филиала ПАО «Ростелеком»	Организация видеотрансляций на ЕДГ и ЕГЭ для Курской области

Отрасль	Заказчик	Годы плана закупок	Пример продукции № 1	Пример продукции № 2	Пример продукции № 3	Пример продукции № 4
Связь	Публичное акционерное общество международной электрической связи «Ростелеком», г. Санкт-Петербург	с 01.01.2022 по 31.12.2022	Аренда сетевой инфраструктуры ООО «УСМ»	Выполнение работ по ремонту оборудования связи производства ООО «АДС» для региональных филиалов ПАО «Ростелеком»	Выполнение работ для подключения клиентов сегментов В2С/В2В/В2G/В2O филиала ПАО «Ростелеком»	Оказание услуг по комплексному обслуживанию зданий/сооружений/помещений и прилегающих территорий ульяновского филиала, филиала в Республике Марий Эл, филиала в Удмуртской Республике, филиала в Чувашской Республике, филиала в Республике Татарстан ПАО «Ростелеком»
		с 01.01.2023 по 31.12.2023	Справочная система образования	Холодное водоснабжение и водоотведение	Расширение функционалирующей системы видеонаблюдения	Оказание услуг по ТО системы видеонаблюдения
Лесная промышленность	Акционерное общество «Югорский лесопромышленный холдинг», г. Ханты-Мансийск	с 01.01.2016 по 31.12.2021	Поставка проволоки стальной низкоуглеродной ГОСТ 3282 (термообработанная ТЭС) 6 мм	Монтаж систем электроснабжения и управления линии сортировки пиловочника	Техническое обслуживание и ремонт машин на производственных площадях заказчика	Внесение изменений в программное обеспечение «Vartiosoft», разработчик «MICROTEC»
		с 01.01.2018 по 31.12.2018	Уголок упаковочный картонный 50x50x5 мм	Оказание услуг по строительству лесных дорог	Устройство железобетонных фундаментов для установки стационарного гидроманипулятора Kesla	Аренда недвижимого имущества
		с 01.01.2024 по 31.12.2028	Строительство нового здания склада МТС 1300 м ²	Поставка фенолформальдегидной смолы	Программный комплекс ALD Pro на базе ОС Astra Linux (в рамках импортозамещения)	Приобретение управляемых коммутаторов

Статья поступила в редакцию 03.04.2024;
одобрена после рецензирования 19.04.2024;
принята к публикации 05.06.2024.

Научная статья

УДК: 331.4, 33.025.13

DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-2-157-182

АНАЛИЗ РЕЗУЛЬТАТОВ ВНЕДРЕНИЯ РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОГО ПОДХОДА В КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ ТРУДА

**Савина Александра Дмитриевна¹,
Антоненко Наталья Сергеевна²**

^{1,2} Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС), Институт контрольно-надзорной деятельности, Лаборатория социально-экономических проблем регулирования; 119571, г. Москва, пр. Вернадского, д. 82.

¹ Мл. научный сотрудник; savina-ad@ranepa.ru; ORCID: 0000-0002-0708-1929

² Мл. научный сотрудник; antonenko-ns@ranepa.ru; ORCID: 0000-0003-0866-1893

Аннотация: Риск-ориентированный подход к контролю и надзору в сфере соблюдения трудового законодательства реализуется преимущественно посредством категорирования объектов по уровню риска. Однако критерии определения категории риска Роструда не подвергались существенным изменениям с 2017 г. Целью данной работы является анализ результатов деятельности Роструда за 2017–2023 гг., выявление проблем, связанных с методологией категорирования объектов контроля по уровню риска, а также оценка изменений эффективности работы контрольно-надзорных органов, произошедших в течение рассматриваемого периода в связи с мораторием на проверки и переходом к профилактике нарушений.

Статистический анализ проводился на выборках, сформированных на данных Роструда, Росстата, СПАРК, ЕРП и ЕРКНМ. Полученные результаты свидетельствуют об активном перемещении в рассматриваемом периоде поднадзорных организаций между категориями риска (причем около 15% из них сменили свою категорию риска сразу на две ступени). В используемой методологии оценки риска имеются недостатки, приводящие к некорректному категорированию объектов, при этом взаимосвязь между проведением профилактических мероприятий и изменением категории риска подконтрольных объектов слаба, а степень использования результатов категорирования подконтрольных объектов для принятия решений о необходимости проведения проверок и профилактики остается недостаточной.

После проведенного анализа разработаны предложения по корректировке методологии оценки потенциального уровня риска на основе уже имеющихся показателей, что позволит повысить эффективность деятельности Роструда без дополнительных финансовых или временных затрат.

Ключевые слова: риск-ориентированный подход, категория риска, контрольно-надзорная деятельность, таргетирование, профилактические мероприятия, Роструд.

Для цитирования: Савина А.Д., Антоненко Н.С. Анализ результатов внедрения риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности в сфере труда // Вопросы государственного и муниципального управления. 2024. № 2. С. 157–182. DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-2-157-182.

Original article

IMPLEMENTING A RISK-BASED APPROACH IN LABOUR CONTROL AND SUPERVISION ACTIVITIES

Alexandra D. Savina¹, Natalia S. Antonenko²

^{1,2} Laboratory of Socio-economic Problems of Regulation, Institute of Control and Supervision, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; 82, Vernadskogo Av., 119571 Moscow, Russia.

¹ Junior researcher; savina-ad@ranepa.ru; ORCID: 0000-0002-0708-1929

² Junior researcher; antonenko-ns@ranepa.ru; ORCID: 0000-0003-0866-1893

Abstract. Federal Service for Labour and Employment (Rostrud) adopted risk-based regulation and enforcement principles by installing a system of inspections targeted according to the object's risk profile. However, the criteria that are used to evaluate the object's risk ranking and to assign risk categories have not been revised since 2017. The purpose of this study is to analyze the Rostrud inspection prioritization system in 2017–2023, identify its weaknesses and evaluate how external factors (two periods of inspection moratoria, introduction of prophylactics measures) affected the results of inspection activity.

Statistical analysis based on data obtained from Rostrud, Federal State Statistics Service, SPARK-Interfax, Unified register of control (supervisory) measures and Unified register of inspections, demonstrates that companies have been moved from one risk group to another intensively during 2017–2023 (about 15% of them have changed the risk category drastically during only one year of observation). It also has revealed the number of shortcomings in Rosrtud risk evaluation methodology that led to estimation bias and miscategorization of supervised organizations. At the same time, the connection between both prophylactics and inspection prioritization and risk category is weak, while their results have little influence on risk category revision.

The study resulted in recommendations about ways the risk categorization methodology can be improved with minimal additional costs.

Keywords: risk-based targeting, risk group, inspection prioritization, standards violation prophylactics, occupational safety and health.

For citation: Savina, A.D. and Antonenko, N.S. (2024) 'Implementing a risk-based approach in labour control and supervision activities', *Public Administration Issues*, 2, pp. 157–182. (In Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-2-157-182.

JEL Classification: J88, K23.

Введение

До середины 1980-х гг. в теории обеспечения комплаенса доминировали две конкурирующие парадигмы: конфликтный стиль взаимодействия контрольно-надзорного органа (далее – КНО) и поднадзорных организаций, именуемый «политикой устрашения», и полностью противоположный ей «кооперативный подход». С конца 1980-х гг. начала формироваться концепция «чуткого регулирования» (*responsive regulation*), представляющая собой синтез этих двух парадигм (Ayres, Braithwaite, 1992; Baldwin, Black, 2008). В ней предлагается основывать решения КНО на истории поведения каждой конкретной поднадзорной организации, вознаграждая ее за кооперативное поведение мягкими мерами и наказывая за отклонение от кооперации, руководствуясь «пирамидой правоприменения» (*enforcement pyramid*).

Наиболее современной считается концепция «умного регулирования» (*smart regulation* или *smart enforcement*), характеризуемая Бланком и Фором (Blanc, Faure, 2018; 2020) как зонтичный подход, совмещающий в себе использование пирамиды правоприменения, принцип пропорционального регулирования, риск-ориентированный подход и стимулирование саморегулирования. В основе умного регулирования лежит стремление к балансу между регулированием и дерегулированием и понимание ограниченности ресурсов. Это означает, помимо прочего, что КНО должен уделять особое внимание организациям из наиболее высоких категорий риска и стимулировать экономических агентов не допускать прежде всего наиболее серьезных нарушений.

Использование риск-ориентированного подхода подразумевает, что на основе оценки рисков КНО:

- формирует список обязательных требований, категоризирует их нарушения по степени серьезности и планирует содержание проверочного мероприятия;
- определяет периодичность плановых проверок и выводит поднадзорные организации на проверку (таргетирование на основе присвоенной категории риска);
- вырабатывает для каждого подконтрольного объекта решения по результатам проверки в зависимости от того, какие требования были не соблюдены.

На практике оценка риска на всем трем этим направлениям производится редко. Например, в России проведение категорирования обязательных требований по степени риска обсуждалось, но в окончательную редакцию закона «Об обязательных требованиях»¹ не вошло (см. Стахов, 2021),

¹ Федеральный закон от 31.07.2020 N 247-ФЗ (ред. от 24.09.2022) «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»

а в Великобритании инспекторы службы по охране труда и технике безопасности во время проверки в первую очередь оценивают категорию риска выявленного нарушения (HSE EMM).

В международной практике наиболее частый вариант реализации риск-ориентированного подхода – это таргетирование проверок. Присваиваемая поднадзорным организациям категория риска основывается на составляющих:

- размер потенциального ущерба от недобросовестности: на этапе *ex ante* для этого используются характеристики организаций (размер, отрасль ведения деятельности, местоположение и прочие);
- вероятность нарушения поднадзорной организацией, которая на этапе *ex post* оценивается на основании истории предыдущих взаимодействий с КНО.

Присвоенная организации категория риска служит основанием для назначения частоты, продолжительности и интенсивности проверок.

Критика риск-ориентированного таргетирования (см.: Walters et al., 2021) направлена прежде всего на постулируемую объективность подхода, которая, по мнению ряда экспертов, во-первых, иллюзорна, так как такое таргетирование может оказаться спорным и сильно подверженным политическому искажению, во-вторых, способствует росту субъективности и придирчивости инспекторов при проверке организаций из группы высокого риска и сопутствующему отклонению от кооперативного поведения. Также отмечается (Walters et al., 2021; Май и Седусова, 2023) необходимость регулярно пересматривать перечень факторов и их вес при определении категории риска организаций, ведь риски меняются с развитием экономики и технологий, а исключенные из надзора организации могут со временем сильно изменить свой уровень добросовестности². Наконец, оценка риска распространяется только на плановые проверки, следовательно, до двух третей всех контрольно-надзорных мероприятий фактически выведены из-под действия риск-ориентированного таргетирования (Кучаков, 2022).

В экономической науке к вопросу повышения эффективности отбора подконтрольных организаций для проверки со стороны КНО подходили путем формирования и применения теоретических моделей динамического таргетирования³ (Landsberger, Meilijson, 1982; Harrington, 1988; Greenberg, 1984; Raymond, 1999); проведения факторного анализа значимости и масштаба влияния характеристик объектов контроля на вероятность нарушения обязательных требований и причинение вреда охраняемым законом ценностям (Arbetsmiljöverket, 2014, 2016; Пономарева и пр., 2023); использования симуляций и методов машинного обучения для оптимизации схемы присвоения объектам контроля категории риска

² Для решения этой проблемы во многих странах в план проверок закладывается доля визитов, которые будут нанесены выбранным случайным образом компаниям из категории низкого риска. Такое решение помимо стимулирования добросовестности позволяет собирать данные для оценки эффективности критериев таргетирования.

³ То есть категорирование объектов контроля производится на основе их индивидуальной истории добросовестности.

(Johnson et al., 2022; Xu et al., 2007; Gao et al., 2008; Ridemar, 2018) и составления оптимального плана проверочного мероприятия (Mohamad, Tran, 2021).

На международном уровне использование анализа и оценки рисков в качестве основы для формирования списков подконтрольных организаций для проверки в рамках контрольно-надзорной деятельности прописано в рекомендательных документах ОЭСР (OECD, 2014). В России принципы риск-ориентированного подхода при ведении контрольно-надзорной деятельности на уровне федерального законодательства впервые были сформулированы в 2015 г. при внесении поправок в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»⁴. В них прописывалось, что выбор интенсивности (формы, продолжительности, периодичности) проведения контрольных мероприятий должен зависеть от отнесения объекта контроля к определенной категории риска либо к определенному классу опасности.

В сфере труда понятие «категории риска» и критерии отнесения к ним подконтрольных организаций были введены в 2017 г. поправками в «Положение о федеральном государственном надзоре за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права»⁵ (далее – Положение). Последующие поправки не вносили коррективы в формулу и значения отраслевых коэффициентов, используемые для расчета категории риска.

Первый реестр работодателей, отнесенных к категории высокого и значительного риска, был опубликован Федеральной службой по труду и занятости (Роструд) в 2017 г.; следует ожидать, что к 2023 г. применение риск-ориентированного подхода из нововведения превратилось в рутину. Вместе с тем в рассматриваемый период Роструд был вынужден подстраивать свою плановую работу под изменяющиеся внешние факторы, среди которых наиболее важными являются два периода моратория на плановую проверочную деятельность (в 2020 г. и с 2022 г. по настоящее время) и переход к развитию системы профилактических мероприятий⁶. Для оценки качества реализации риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности в сфере охраны труда представляется важным выявить:

- сопоставим ли подход Роструда к оценке рисков с опытом других стран;
- насколько устойчивым является категорирование работодателей (т.е. насколько активно поднадзорные организации перемещаются между категориями риска);

⁴ N 294-ФЗ от 26 декабря 2008 г., поправка введена Федеральным законом от 13.07.2015 N 246-ФЗ.

⁵ Утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 сентября 2012 г. N 875, в новой редакции утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 июля 2021 г. N 1230. Критерии отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, являющихся работодателями, к определенной категории риска и Перечень значений показателя потенциального вреда охраняемым законом ценностям в сфере труда из-за возможного несоблюдения обязательных требований при осуществлении определенного вида деятельности были внесены в Положение поправками, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2017 г. N 197.

⁶ См.: Федеральный закон от 31.07.2020 N 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

- насколько действенна текущая формула расчета показателя риска поднадзорных организаций и есть ли способы ее скорректировать с минимальными издержками для Роструда;
- действительно ли категория риска влияет на вероятность визита инспектора Роструда и оказывают ли результаты проверочных и профилактических мероприятий значимое влияние на присваиваемую категорию риска.

В данной работе представлены результаты проведенного статистического анализа результатов работы Роструда за 2017–2023 гг., а также краткий сравнительный анализ методологии определения категории риска в сфере охраны труда для трех стран (Россия, Швеция, Норвегия).

Риск-ориентированное таргетирование Роструда в международном контексте

В отечественной литературе (Чаплинский и Плаксин, 2016; Амагомедова, 2021) выделяют две системы оценки риска: статическую, предполагающую однократное отнесение подконтрольных объектов к определенной категории риска, и динамическую, позволяющую менять категорию риска подконтрольного объекта на основании истории его нарушений. В данных терминах система таргетирования организаций Роструда является динамической, так как помимо оценки потенциального ущерба от нарушений учитывает показатели устойчивости поведения объектов контроля.

О. Даль и А. Старрен (Dahl, Starren, 2019) предлагают разделять системы присваивания организациям категории риска на основе используемого методологического подхода:

- с применением аддитивной формулы: балльные оценки по заранее составленному набору показателей суммируются с определенными весами, и объекты контроля группируются на основе полученного итогового значения. Список показателей, принцип присваивания баллов, распределение весов при суммировании и границы категорий определяются экспертным образом;
- на основе статистической модели, оценивающей вероятность нанесения ущерба охраняемым законом ценностям со стороны объектов контроля, обладающими теми или иными характеристиками.

Примером риск-ориентированного таргетирования на основе статистического моделирования можно назвать опыт Норвегии. Норвежская служба по труду и занятости присваивает поднадзорным организациям категорию риска на основе вероятности серьезного нарушения, рассчитанной с помощью логистической регрессии⁷. Под «серьезным нарушением» понимается нарушение, приводящее к непосредственной опасности жизни и здоровья человека, или ситуация, когда количество нарушений,

⁷ С использованием таких факторов, как размер компании, вид деятельности, количество проверок в предыдущие периоды, результаты прошедших проверок, возраст компании, географическое расположение, извещения о несчастных случаях и пр.

выявленных в этой организации, превышает расчетное медианное значение по выборке. Факторами для расчета вероятности выступают отраслевые и индивидуальные риски, а также характеристики подконтрольных организаций, отображающие масштаб потенциального ущерба от нарушения. Специально разработанное программное обеспечение ежемесячно автоматически пересчитывает модель на основе поступающих новых данных и обновляет категорию риска всех зарегистрированных предприятий. Тестирование показало хорошую прогнозную силу модели и значимость различий между категориями.

В России статистическая модель для разбиения поднадзорных организаций на категории риска была разработана для применения Роспотребнадзором (Зайцева и др., 2022): по развернутому списку видов деятельности были оценены вероятность нарушения обязательных требований и размер потенциального вреда для здоровья человека из-за их возможного несоблюдения. Основные недостатки разработанной схемы дифференциации объектов надзора – отсутствие в модели оценки индивидуальных рисков (истории нарушений конкретной поднадзорной организации) и закрепление полученных коэффициентов нормативно⁸ без указания периодичности проведения повторной оценки модели для отображения меняющейся ситуации.

Роструд для оценки риска предпочел использовать аддитивную формулу. Данный подход позволяет распределять объекты контроля по категориям на основе уже имеющихся представлений о рисках и информационных базах. Однако таким образом полученные формулы имеют слабую обоснованность и малую предсказательную силу и с трудом поддаются международному сравнению. В качестве примера в Таблице 1 приведено сравнение аддитивных формул риска нарушения трудового законодательства в России и Швеции.

Как видно из Таблицы 1, при схожем представлении об основных факторах риска конечная формула его расчета может сильно различаться в зависимости от приоритетов, которыми руководствуется КНО при ее составлении.

Помимо набора показателей, способа их учета и присваиваемых им весов, российская и шведская система категорирования различаются еще и жесткостью границ категорий: в России границы критериев отнесения контролируемых лиц к одной из пяти категорий риска заданы жестко, в то время как шведская система категорирования является скользящей: в первую категорию риска входит 10% организаций с самым высоким баллом (65–128 баллов); во вторую категорию – 20% организаций, следующих в ранжировании за первыми (56–64 балла), в третью категорию – остальные 70% организаций (10–55 баллов).

Далее подробнее рассмотрена система категорирования объектов контроля, действующая в сфере трудового законодательства в России.

⁸ Положение о федеральном государственном санитарно-эпидемиологическом контроле (надзоре), утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2021 N 1100 (ред. от 28.09.2023).

Таблица 1

Показатели, суммируемые при расчете потенциального риска причинения вреда охраняемым законом ценностям в сфере труда в России и Швеции

Россия (Роструд)		Швеция (SWEA)	
Показатель	Способ учета	Показатель	Способ учета
<i>Оценка тяжести потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения подконтрольным объектом обязательных требований¹⁾</i>			
Потенциальный вред (ПВ) в виде отраслевого производственного травматизма на 1 000 работников: число погибших (П)*4 + число получивших тяжкий вред (Т) здоровью*2 + число получивших легкий вред (Л)* 0,5	Прямой	Отраслевой производственный травматизм за последние три года	Категориальный (максимальное значение 18)
		Несчастные случаи со смертельным исходом по отрасли	Категориальный (максимальное значение 18)
-	-	Показатель заболеваемости в отрасли сверх стандартного двухнедельного периода больничного	Категориальный (максимальное значение 12)
Коэффициент масштаба (М) – по количеству сотрудников в компании	Категориальный (значения от 0,5 до 1,5)	Количество сотрудников в компании	Категориальный (максимальное значение 12)
-	-	Работа в отрасли из группы риска по стрессу и другим угрозам здоровью работников (выявлены по итогам опроса населения)	Категориальный (6 баллов или 0 иначе)
<i>Устойчивость поведения подконтрольного объекта, связанного с исполнением обязательных требований</i>			
Количество несчастных случаев, признанных связанными с производством	Прямой	Количество зарегистрированных на предприятии несчастных случаев, повлекших тяжелые травмы, смертельный исход или приведших к нескольким жертвам, а также врачебных заключений о заболеваниях, связанных с условиями труда на предприятии, на 1000 чел.	Категориальный (максимальное значение 6)
-	-	Количество пострадавших от несчастных случаев, признанных связанными с производством, и профессиональных заболеваний на 1 000 работников за последние три года	Категориальный (максимальное значение 12)

Россия (Роструд)		Швеция (SWEA)	
Показатель	Способ учета	Показатель	Способ учета
Наличие факта задолженности по заработной плате (КЗП)	Категориальный (0,3 или 0 иначе)	–	–
Наличие факта назначенных административных наказаний (КАДМ) за нарушение обязательных требований	Категориальный (0,1 или 0 иначе)	Количество выданных предписаний, запретов и выписанных штрафов за последние три года на 1000 работников	Категориальный (максимальное значение 18)
–	–	Статус SAM, присвоенный подконтрольной организации на основании предыдущих проверок ²⁾	Категориальный (0,9 или 18)
–	–	Время с момента последней проверки на предприятии	Категориальный (максимальное значение 12)

Примечания:

¹⁾ По формуле Роструда величина потенциальных негативных последствий рассчитывается как произведение указанных показателей, по формуле SWEA – как сумма.

²⁾ Статус SAM (*Systematiskt arbetsmiljöarbete*) является оценкой инспектора по охране труда степени кооперативного поведения подконтрольной организации. SAM=1 присваивается предприятиям, еще не начавшим систематическую работу по созданию надлежащих условий труда; максимальное значение SAM=4 присваивается предприятиям с хорошо функционирующей систематической работой по созданию надлежащих условий труда.

Источник: составлено авторами на основе Положения о федеральном государственном надзоре за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (Даль и др., 2018).

Результаты категорирования подконтрольных объектов Рострудом

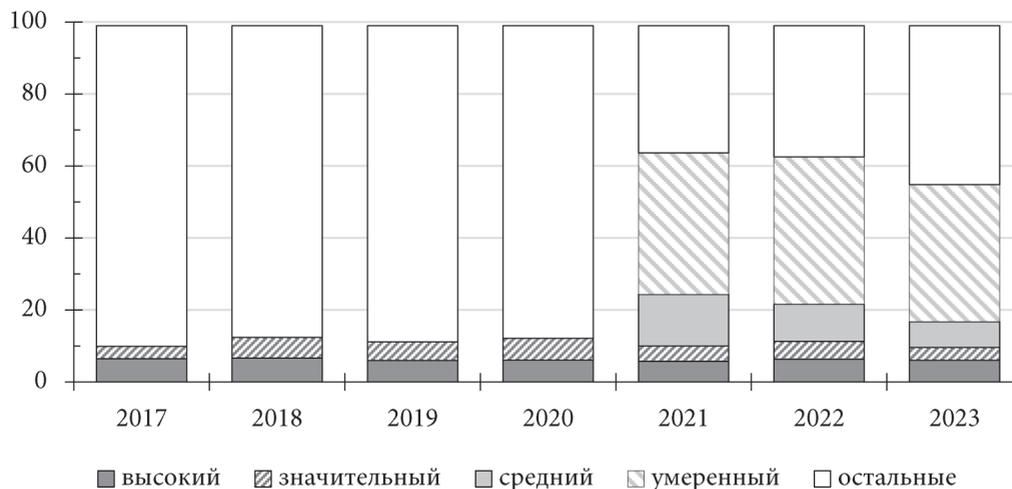
На данный момент за весь период действия критериев отнесения подконтрольных организаций Роструда к категориям риска, т.е. за 2017–2023 гг., имеется 98 979 уникальных наблюдений. В 2017–2020 гг. на официальном сайте публиковались только перечни объектов, отнесенных к категориям значительного и высокого риска. Соответственно уникальным наблюдением для этого периода считалась отдельная компания, которую Роструд хотя бы в один год относил к одной из таких категорий риска. Начиная с 2021 г. публикуются также перечни объектов из категорий умеренного и среднего риска. Соответственно уникальное наблюдение – компания, для которой Роструд хотя бы в один год определил категорию риска, отличную от низкого.

Можно заметить, что при таком составлении выборки в каждый год рассматривается почти одинаковое количество компаний (см. рис. 1), при этом число компаний в каждой отдельной категории риска почти не изменяется⁹.

⁹ Принятое в 2021 г. решение о публикации реестров компаний, отнесенных к умеренному и среднему риску, является признаком изменения только правил публикации, а не способа определения самих категорий, как можно было бы предположить.

Рисунок 1

**Количество компаний по категориям риска Роструда
в 2017–2023 гг., тыс. ед.**



Примечания: Роструд в соответствии с Положением из шести регламентированных категорий риска не использует категорию риска «Чрезвычайно высокий».

Источники: Составлено авторами на основе данных Роструда (Федеральная служба по труду и занятости. Перечни работодателей по категориям риска). URL: https://rostrud.gov.ru/rostrud/deyatelnost/?CAT_ID=10283 (дата обращения: 11.07.23) (– и далее, если не указано иное).

В то же время в каждый год большую часть подвыборки составляют компании, которые отнесены к категории низкого риска (для 2021–2023 гг.) или к категориям низкого, умеренного и среднего риска (для 2017–2020 гг.). Поэтому можно сделать вывод, что каждая отдельная компания попадает в поле зрения Роструда в качестве компании существенного риска (значительного или высокого) только на достаточно короткий период.

Если рассматривать категории значительного и высокого риска, присвоение которых должно соответствовать более высокой частоте проверок, то интересно обратить внимание на частоту отнесения отдельной компании в каждую из данных категорий риска за все семь лет периода наблюдения (см. табл. 2).

Действительно, среди компаний, которые хотя бы раз были отнесены Рострудом к категории значительного риска, около 63% оставались в этой категории только на протяжении одного года, более 83% – не более двух лет из всего семилетнего периода наблюдения. Для категории высокого риска эти доли составляют более 36% и более 60% соответственно.

При анализе результатов категорирования объектов в динамике можно заметить (на примере 2022–2023 гг.) (см. табл. 2), что изменения категории риска характерно для большинства рассматриваемых объектов, при этом они разнонаправлены и, на первый взгляд, не определяются однозначными взаимосвязями. То есть наблюдается «переход» компаний – объектов контроля не только между близкими категориями (например,

из среднего в умеренный риск), но также и между крайними (из низкого в высокий и наоборот).

Таблица 2

Частота отнесения компаний к категориям значительного и высокого риска в 2017–2023 гг.

Наблюдается на протяжении ... лет	Доля во всей выборке, накопленным итогом, %		Доля среди всех наблюдений по соответствующей категории, %	
	Высокий риск	Значительный риск	Высокий риск	Значительный риск
7	0,79	0,01	4,47	0,05
6	1,46	0,14	3,82	0,62
5	2,21	0,51	4,22	1,82
4	3,32	1,41	6,32	4,42
3	6,96	3,30	20,61	9,21
2	11,27	7,61	24,37	21,06
1	17,66	20,46	36,19	62,83
0 (итого)	100,00	100,00	100,00	100,00

Таблица 3

Матрица изменений количества компаний по категориям риска, присвоенным компаниям Рострудом в 2022 г. и в 2023 г.

Категория риска, на 2022 г.	Категория риска, на 2023 г.				
	Низкий	Умеренный	Средний	Значительный	Высокий
Низкий	- *	8 102	2 981	972	877
Умеренный	15 431	23 629	1 036	451	354
Средний	3 088	4 801	1 759	395	322
Значительный	1 352	1 071	945	1 127	434
Высокий	726	505	449	620	4 019

Примечания: Число объектов, отнесенных к категории низкого риска и в 2022 г., и в 2023 г., определяется по «остаточному принципу».

Далее рассматриваются два временных интервала: с 2017 по 2019 гг. и с 2021 по 2023 гг. Трехгодичные интервалы представляются наиболее подходящими для целей дальнейшего анализа, так как позволяют, с одной стороны, проанализировать устойчивость категории риска отдельной компа-

нии, а с другой – оценить взаимосвязь категории риска с контрольно-надзорными и профилактическими мероприятиями. Нижняя граница первого периода наблюдений определяется началом публикации Рострудом в 2017 г. перечней категорированных объектов и достаточным для анализа количеством проверочных мероприятий в 2018 г. Верхняя граница – окончанием «допандемийного» периода в 2019 г., после чего начали вводиться моратории на проведение проверок. Второй период определяется введением в действие системы профилактических мероприятий в 2021 г. и изменением правил публикации перечней категорированных объектов. Окончание второго периода, по аналогии трехгодичного, совпадает с последним доступным для наблюдения 2023 годом.

При анализе изменений категории риска, к которой отнесена компания в каждый год каждого периода (см. рис. 2 и 3), можно заметить, что даже категории значительного и высокого риска оказываются весьма неустойчивыми.

Так, например, в 2018 г. среди компаний, отнесенных в 2017 г. к категории высокого риска, 26,7% оказываются отнесены к категории риска, отличной от высокого и значительного (в 2019 г. эта доля составляет 30,3% от компаний, отнесенных к категории высокого риска в 2018 г.). Аналогичные соотношения для 2022 г. и 2023 г. составляют только 16,8% и 15,3% соответственно. Таким образом, можно сделать вывод, что при переходе к системе профилактической деятельности результаты категорирования подконтрольных объектов стали более устойчивыми. Это можно объяснить тем, что при принятии решений о проведении профилактических мероприятий результаты категорирования подконтрольных объектов оказываются для КНО более значимыми, чем при проверочных мероприятиях.

Описываемую неустойчивость можно проиллюстрировать также трехгодичными соотношениями внутри каждого из рассматриваемых временных интервалов. Так, среди компаний, отнесенных к категории высокого риска в 2017 г., и компаний, отнесенных к категориям значительного или высокого риска в 2018 г., доля компаний, отнесенных в 2019 г. к категории риска, отличной от значительного и высокого, составляет 33,9–38,8%. В 2023 г. при рассмотрении его относительно 2022 г. и 2021 г. степень изменчивости еще выше и аналогичная доля компаний составляет 28,2–54,5%.

Важно также обратить внимание на то, что рассматривается именно существенно значимая «изменчивость». То есть такие ситуации, когда, например, отдельная компания относится Рострудом к категории высокого риска в одном рассматриваемом периоде, а уже в следующем – к прямо противоположной категории низкого риска. В законодательстве описана возможность снижения категории риска до следующей категории при соблюдении подконтрольной компанией определенных условий. Однако на практике зачастую происходит не просто снижение показателя потенциального риска, а полная его переоценка, не учитывающая информацию о подконтрольном объекте за прошлые периоды.

Рисунок 2

«Переходы» компаний между категориями риска в 2017–2019 гг., тыс. ед.

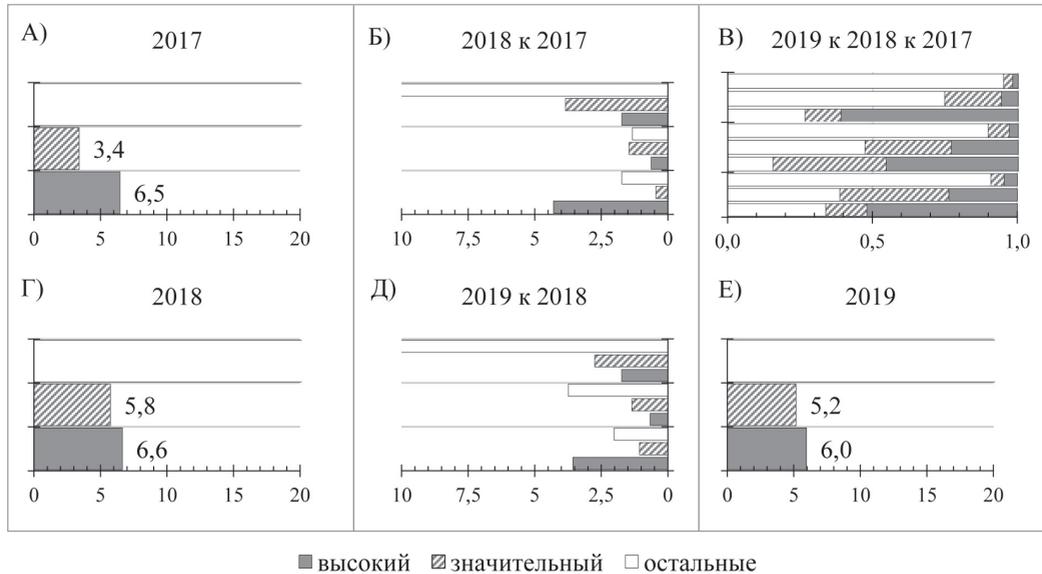
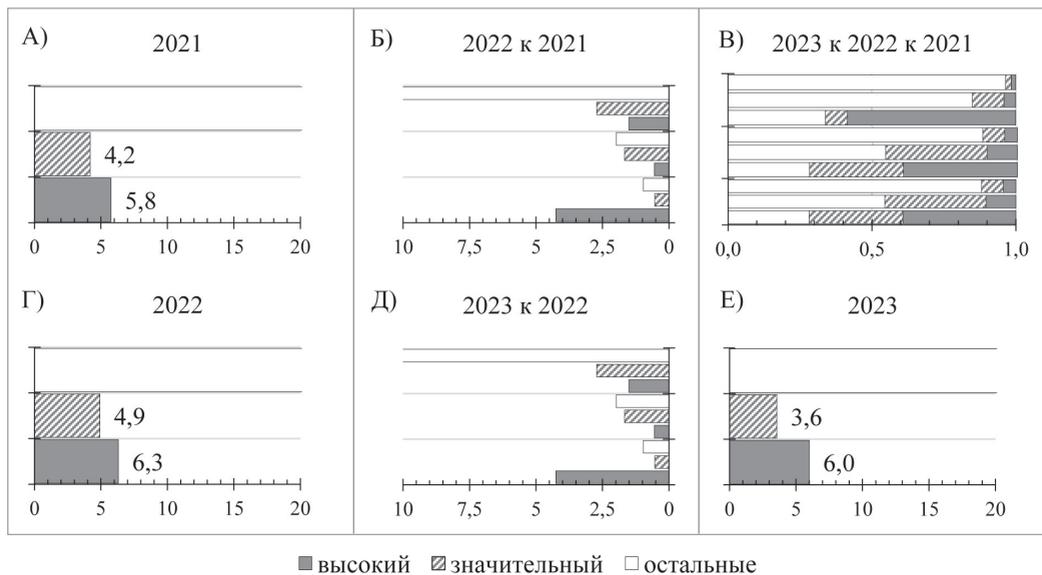


Рисунок 3

«Переходы» компаний между категориями риска в 2021–2023 гг., тыс. ед.



Примечания:

1. Рисунки А, Г и Е – распределения компаний по категориям риска за один год, для каждого года каждого из рассматриваемых периодов.
2. Рисунки Б и Д – за два года для каждой пары годов каждого периода.
3. Рисунок В – за три года каждого периода или за последний год при учете распределения двух предыдущих, нормированное.

Методология категорирования по уровню риска в сфере контроля за соблюдением трудового законодательства

При использовании приведенных в Положении модельных значений составляющих показателя потенциального риска (см. табл. 1) можно получить значения показателя тяжести потенциальных негативных последствий (Т) от 0,100 до 2,235. Минимальное значение показателя (K_y) устойчивости поведения – 0, а максимальное определяется индивидуальными показателями травматизма.

В то же время при наличии хотя бы одного несчастного случая, признанного связанным с производством, и хотя бы одного факта наличия задолженности по заработной плате значение показателя может достигать 0,2–0,5 (при этом каждое последующее нарушение может увеличить значение показателя на 0,1–0,8)¹⁰. Так как результирующий показатель представляет собой сумму описанных двух, можно предположить, что индивидуальные характеристики компаний – подконтрольных объектов с точки зрения добросовестности соблюдения ими обязательных требований должны иметь гораздо большее значение при определении категории риска.

Однако при расчете на практике показателя потенциального риска первая составляющая – показатель (Т) тяжести негативных последствий – может иметь большее значение. Особенно это актуально в последнее время, так как в связи с мораторием на проведение проверок КНО может обладать ограниченной информацией о фактической дисциплинированности объектов, обычно получаемой по данным о результатах контрольно-надзорной деятельности и используемой для оценки показателя (K_y) устойчивости.

Составляющие показателя тяжести последствий могут быть оценены различным образом, и в зависимости от способа их оценки значение Т может достаточно сильно варьироваться. В соответствии с методологией Роструда показатель ПВ оценивается на основе данных об отраслевом травматизме, причем используются недетализированные данные – только на уровне разделов Общероссийского классификатора видов экономической деятельности (далее – ОКВЭД).

В то же время численность сотрудников используется не напрямую, а служит основой для оценки коэффициента масштаба М. Таким образом, варьированность показателей, используемых в построенной модели оценки потенциального риска, оказывается очень близка. И, учитывая, что показатель Т рассчитывается как их произведение, можно предпола-

¹⁰ Логично предполагать при наличии хотя бы одного нарушения, что фактическое число нарушений более одного. Так, например, в случае задержки выплаты заработной платы одному работнику маловероятно, что причины этого нарушения не распространятся и на других работников. Аналогично и для несчастных случаев, особенно когда они действительно связаны с производством, а не являются следствием случайного стечения обстоятельств.

гать, что на его значение обе составляющие должны оказывать влияние примерно в равной степени.

Однако применение соответствующих показателей на практике, напротив, приводит к смещениям в оценках. Так, для преобладающего большинства компаний характерна численность сотрудников «менее 200 человек» и потому коэффициент масштаба M почти всегда равен 0,5 и почти никогда – 1,5. В то же время варьированность показателя ПВ увеличивается (см. табл. 4), так как на практике учитывается также количество компаний, ведущих деятельность в той или иной отрасли, которое существенно различается, особенно при недостаточно детализированной их классификации по видам деятельности.

Таблица 4

Сравнение вариативности составляющих показателя тяжести последствий

Показатель вариативности переменных	Уровень травматизма	Размер компании
Модельный	0,4619	0,4702
На выборке	0,7218	0,0456
По исходным показателям	0,4786–0,6435	0,2569

Источник: Составлено авторами на основе данных Роструда, Росстата¹¹ и СПАРК¹².

Примечания:

1. Модельные значения для уровня травматизма рассчитаны на основе значений показателя ПВ, приведенных в приложении Положения, для размера компании – по коэффициенту масштаба, принимающему значения «0,5 – 0,7 – 1,0 – 1,5» при численности сотрудников «до 200 – до 500 – до 1 000 – от 1 000» человек соответственно.
2. Значения на выборке рассчитаны аналогично по модельным показателям, но с учетом количества компаний, которым присвоено то или иное значение каждого показателя. (В выборку входят 1 765 316 компаний, данные по которым имеются в базе СПАРК и для которых указано значение численности сотрудников за 2022 г.)
3. Значения по исходным показателям рассчитаны на выборке без применения модельных категориальных показателей: для уровня травматизма использованы детализированные отраслевые данные, а для отображения размера компании – непосредственно значения численности сотрудников.

На практике при оценке уровня потенциального риска необходимо учитывать отраслевую принадлежность компании, так как наблюдается большая изменчивость этого признака между компаниями, отнесенными к различным категориям риска (см. рис. 4).

¹¹ Федеральная служба государственной статистики. «Условия труда. ф. № 7-травматизм. Сведения о травматизме на производстве и профессиональных заболеваниях». URL: https://rosstat.gov.ru/working_conditions (дата обращения: 13.07.2023).

¹² Информационная группа Интерфакс. Аналитическая система СПАРК. Информация о компаниях за 2022 г. URL: <https://spark-interfax.ru/> (дата обращения: 05.04.2023).

Наибольшее количество компаний, которые были отнесены к категориям значительного и высокого риска, характерно для таких видов деятельности, как «Строительство зданий» (а также в других отраслях, связанных со строительством) и «Деятельность в области здравоохранения».

Рисунок 4

Распределение количества компаний по категориям риска на 2023 г. в зависимости от вида деятельности



Источник: Составлено авторами на основе данных СПАРК и Роструда.

В каждой категории риска, кроме низкого, по количеству компаний выделяются следующие разделы ОКВЭД: «Обрабатывающие производства» (С), «Строительство» (F), «Добыча полезных ископаемых» (В), «Транспортировка и хранение» (Н) и «Сельское, лесное хозяйство, охота, рыболовство и рыбоводство» (А).

Причем эти отрасли не в полной мере соответствуют отраслям с наиболее высокими значениями ПВ, приведенными в приложении Положения. Это можно расценивать либо как дополнительное подтверждение необходимости использования более детализированных данных по уровням травматизма, либо это свидетельствует о существенном вкладе в оценку потенциального риска индивидуальных характеристик компаний (ведущих деятельность в указанных отраслях).

Таким образом, при оценивании показателя потенциального вреда представляется более обоснованным использование на практике численности сотрудников компании напрямую или же с другими критериями разбиения на интервалы.

Росстат (на основании информации Роструда) публикует более детализированные данные по отраслевому травматизму: с разбиением на отрасли внутри разделов ОКВЭД, а также с учетом региональных различий. Использование таких данных позволит точнее разграничивать категории риска в части оценки показателя потенциального вреда (см. табл. 5).

Таблица 5

Распределение составляющих показателя тяжести последствий (Т) по группам в зависимости от присвоенной категории риска

Значения переменных за 2022 г., усредненные	Категория риска, на 2023 г.				
	Низкий	Умеренный	Средний	Значительный	Высокий
<i>Размер компании</i>					
Количество сотрудников в компании	7,721	61,577	175,579	284,084	231,234
Соответствующий коэффициент масштаба, М	0,501	0,526	0,598	0,678	0,634
<i>Уровень травматизма</i>					
<i>По отраслям</i>					
Доля компаний с несчастными случаями	0,046	0,117	0,099	0,118	0,102
Количество пострадавших в результате несчастных случаев, чел. на 1 000 чел.	0,706	1,294	1,167	1,274	1,239
Количество погибших в результате несчастных случаев, чел. на 1 000 чел.	0,049	0,109	0,084	0,087	0,102
<i>По отраслям и регионам</i>					
Доля компаний с несчастными случаями	0,046	0,108	0,109	0,137	0,127
Количество пострадавших в результате несчастных случаев, чел. на 1 000 чел.	0,672	1,177	1,182	1,331	1,392
Количество погибших в результате несчастных случаев, чел. на 1 000 чел.	0,054	0,094	0,088	0,084	0,159
<i>Модельные значения на выборке</i>					
Величина потенциального вреда, ПВ	0,444	1,132	0,879	1,005	0,828

Источник: Составлено авторами на основе данных Роструда, Росстата и СПАРК.

Так, соответствие «чем выше категория риска, тем выше значения показателей травматизма, таких как доля компаний, в которых происходили несчастные случаи, и число пострадавших и число погибших» выполняется именно для наиболее детализированных данных, учитывающих и отраслевую, и региональную принадлежность компании.

Связь категории риска и контрольно-надзорной деятельности Роструда

В соответствии с Положением (раздел III, ст. 32) отнесение объекта контроля к категории значительного или высокого риска может служить основанием для проведения профилактических мероприятий. Также определенная в предыдущий период категория риска объекта может быть опосредованно связана с принятием контрольно-надзорным органом решений о проведении профилактических и контрольно-надзорных мероприятий в настоящем периоде, так как вторая составляющая показателя категории риска представляет собой результаты предыдущих взаимодействий субъекта и объекта контроля.

По данным Таблицы 6 можно сделать вывод, что КНО действительно руководствуется логикой «чем выше категория риска, тем выше необходимость проведения профилактического мероприятия». Однако можно отметить также не слишком высокий охват профилактическими визитами компаний, отнесенных к категориям значительного и высокого риска. Это может приводить к снижению эффективности профилактических мероприятий, в том числе за счет сокращения возможностей снижения категории риска для соответствующих объектов контроля.

Таблица 6

Категория риска как основание проведения профилактических мероприятий

Категория риска, на 2022 г.	Профилактические мероприятия в 2022 г.		
	Отсутствовали	Были проведены	В том числе профилактические визиты
Низкий	-*	~ 124 тыс.	~ 11 тыс. (0,06%)
Умеренный	32 798 (80,2%)	8 102 (19,8%)	1 459 (3,6%)
Средний	6 757 (65,2%)	3 608 (34,8%)	818 (7,9%)
Значительный	2 485 (50,4%)	2 444 (49,6%)	688 (14,0%)
Высокий	2 171 (34,4%)	4 148 (65,6%)	1 242 (19,7%)

Примечания: *Значения для низкой категории определяются по «остаточному принципу».

Источники: Составлено авторами на основе данных Роструда; Генеральная прокуратура Российской Федерации. ФГИС «Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий» (далее – ЕРКНМ). URL: <https://proverki.gov.ru/portal/public-open-data> (дата обращения: 16.01.2023).

В соответствии с п. 3 ст. 52 Федерального закона N 248-ФЗ в ходе профилактического визита может осуществляться сбор сведений, необходимых для отнесения объектов контроля к категориям риска. А в соответ-

ствии с п. 5 ст. 49 Федерального закона N 248-ФЗ КНО может использовать информацию об объявленных предостережениях для принятия решений при дальнейшем взаимодействии с объектом контроля. То есть по результатам профилактических мероприятий категория риска может быть изменена.

Данные Таблицы 7 свидетельствуют о том, что проведение профилактического мероприятия при прочих равных способствует изменению категории риска. Среди всех компаний, в отношении которых в 2022 г. были проведены профилактические мероприятия, для 61,4% категория риска в 2023 г. была изменена, причем для 61,1% из них – снижена.

Таблица 7

Изменение категории риска в зависимости от проведения профилактических мероприятий

Профилактические мероприятия в 2022 г.	Категория риска, на 2023 г. по сравнению с 2022 г.			Всего
	Снизилась	Не изменилась	Повысилась	
Отсутствовали	20 796 (38,8%)	22 115 (41,2%)	10 719 (20,0%)	53 630 (100,0%)
Были проведены	8 191 (37,5%)	8 419 (38,6%)	5 205 (23,9%)	21 815 (100,0%)
<i>в том числе:</i>				
Объявления предостережений	6 368	6 422	4 183	
Профилактические визиты	1 823	1 997	1 022	

Источник: Составлено авторами на основе данных ЕРКНМ и Роструда.

При рассмотрении проверочных мероприятий (см. табл. 8), проводившихся до введения системы профилактики, можно заметить, что решения КНО о необходимости проверки были в несколько большей степени связаны с результатами категорирования подконтрольных объектов в прошлый период, чем это оказывается в случае с профилактическими мероприятиями.

Несмотря на то что в абсолютном выражении количество проверочных мероприятий в 2018 г. было кратно меньше количества профилактических мероприятий в 2022 г., проверки обеспечивали несколько больший охват объектов, отнесенных к категориям значительного и высокого риска. Однако доля проверок, по результатам которых были выявлены нарушения обязательных требований, очень слабо различается для объектов, прежде отнесенных к разным категориям риска. Это может считаться признаком невысокой эффективности выбранной методики категорирования с точки зрения возможности ее использования КНО при таргетировании проверок.

Таблица 8

Категория риска как основание проведения проверочных мероприятий

Категория риска, на 2018 г.	Проверочные мероприятия в 2018 г.		
	Отсутствовали	Были проведены	В том числе с выявленными нарушениями
Низкий или умеренный или средний	-*	29 590	12 362 (41,8%)
Значительный	4 114 (43,7%)	5 290 (56,3%)	2 020 (38,2%)
Высокий	4 118 (22,4%)	14 255 (77,6%)	5 407 (37,9%)

Примечания: *Значения для низкой категории определяются по «остаточному принципу».

Источники: Составлено авторами на основе данных Роструда; Генеральная прокуратура Российской Федерации. ФГИС «Единый реестр проверок» (далее – ЕРП). URL: <https://proverki.gov.ru/portal/public-open-data> (дата обращения: 16.01.2023).

Дополнительным подтверждением низкого качества результатов категорирования объектов может послужить также слабая связь изменчивости категории риска с результатами проверочных мероприятий. Для 71,1% объектов (см. табл. 9), в отношении которых в 2018 г. были проведены проверки, категория риска в 2018 г. не была изменена относительно 2017 г., даже при том условии, что в 40% таких проверок были выявлены нарушения обязательных требований. Таким образом, описанная ранее «неустойчивость» результатов категорирования не может быть объяснена получением КНО сведений об улучшении фактического уровня дисциплинированности объектов по соблюдению обязательных требований.

Таблица 9

Изменение категории риска в зависимости от проведения проверочных мероприятий

Профилактические мероприятия в 2018 г.	Категория риска, на 2019 г. по сравнению с 2018 г.			Всего
	Снизилась	Не изменилась	Повысилась	
Отсутствовали	5 265 (6,2%)	76 566 (90,5%)	2 813 (3,3%)	84 644 (100,0%)
Были проведены	5 764 (11,7%)	34 916 (71,1%)	8 455 (17,2%)	49 135 (100,0%)
<i>в том числе:</i>				
Нарушения отсутствовали	3 704	20 957	4 685	
Нарушения выявлены	2 060	13 959	3 770	

Источник: составлено авторами на основе данных ЕРП и Роструда.

Таким образом, можно сделать вывод, что при переходе к профилактической деятельности повысилась эффективность использования системы предварительного отбора объектов контроля, основанная на их категорировании по уровню риска. Новая система профилактики рисков позволяет повысить активность КНО за счет проведения относительно менее затратных мероприятий. Тем не менее охват такими мероприятиями объектов значительного и высокого риска может быть расширен за счет повышения точности результатов категорирования и более активного их использования. В настоящее время подавляющее большинство профилактических мероприятий (более 80% от общего числа и 72% от всех профилактических визитов) проводится в отношении объектов умеренного и низкого риска, в то время как часть из них могла бы быть перенаправлена на объекты значительного и высокого риска, среди которых до 50% объектов сейчас могут избежать внимания со стороны Роструда.

Выводы и рекомендации

Таким образом, на основании анализа результатов категорирования подконтрольных объектов Роструда можно сделать вывод о том, что действующие критерии отнесения компаний к той или иной категории риска требуют корректировки. Ежегодно категория риска изменяется не менее чем для 60% подконтрольных объектов, из них 11–17% являются существенными изменениями, т. е. такими, которые могут оказать влияние на решения КНО о проведении профилактических и контрольно-надзорных мероприятий. В настоящий момент оценка потенциального риска причинения вреда охраняемым законным ценностям в значительной степени определяется отраслевой принадлежностью компании, за счет ее тесной связи с численностью сотрудников и использования обобщенных данных именно по отраслевому травматизму. Поэтому необходимо проводить ежегодную переоценку уровня производственного травматизма по отраслям и учитывать ее при оценке тяжести потенциальных негативных последствий.

Для повышения точности категорирования объектов представляются целесообразными следующие изменения:

- Использование более детализированных данных об отраслевом травматизме при расчете показателя потенциального вреда, например, панели данных по региону и отрасли ОКВЭД, как минимум уровня двузначного кода (доступно по данным Росстата).
- Использование при расчете показателя потенциального вреда непосредственно численности сотрудников, а не соответствующего коэффициента масштаба, либо пересмотр интервалов значений для определения этого коэффициента.
- Учет результатов предыдущего взаимодействия КНО с подконтрольными объектами, в первую очередь, информации о том, к какой категории риска объект был отнесен в предшествующий период. Также представляется возможной замена некоторых составляющих показателя устойчивости поведения, в том числе с использованием результатов

проводимых профилактических мероприятий, например, количества объявленных предостережений.

- Изменение способа учета индивидуальных характеристик компании с точки зрения потенциального риска причинения вреда при наличии случаев травматизма. Следует разделить информацию о несчастных случаях, полученную по результатам контрольно-надзорной деятельности, и другие сведения о травматизме. Причем показатель, оцениваемый на основании информации контрольно-надзорного органа, следует включать с относительно бóльшим коэффициентом, чем показатель травматизма, рассчитанный на основании других источников.
- Рассмотрение возможности выделения ресурсов на проведение эконометрического моделирования потенциального риска причинения вреда охраняемым законом ценностям и внедрение модельного подхода для распределения объектов контроля на категории риска.

В настоящее время деятельность Роструда по проведению профилактических мероприятий слабо связана с результатами категорирования подконтрольных объектов, что приводит к снижению результативности и эффективности его деятельности в целом. Поэтому следует повысить охват профилактическими мероприятиями объектов, отнесенных к категориям значительного и высокого риска, в том числе для сбора информации, используемой при определении категории риска в последующий период.

Благодарности:

Статья подготовлена в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Ayres I., Braithwaite J. Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate. Oxford, Oxford University Press, 1992.
2. Baldwin R., Black J. Really responsive regulation // The modern law review. 2008. Vol. 71, no. 1. P. 59–94.
3. Blanc F., Faure M. Smart enforcement in the EU // Journal of Risk Research. 2020. Vol. 23, no. 11. P. 1405–1423.
4. Blanc F., Faure M. Smart enforcement: theory and practice // European Journal of Law Reform. 2018. Vol. 20, no. 4. P. 78–103.
5. Стахов А.И. Ключевые элементы структуры административного контрольно-надзорного производства, осуществляемого в России // Российский юридический журнал. 2021. № 3.

6. HSE. Health and Safety Executive. Enforcement Management Model (EMM). Operational version 3.2. URL: <https://www.hse.gov.uk/enforce/enforcement-management-model.htm>
7. Walters D., Johnstone R., Bluff E., Limborg H. J., Gensby U. Improving compliance with occupational safety and health regulations: an overarching review // European Agency for Safety and Health at Work (EU-OSHA). 2021.
8. Май И.В., Седусова Э.В. Совершенствование порядка отнесения объектов санитарно-эпидемиологического надзора к категориям риска // Анализ риска здоровью – 2023. Совместно с международной встречей по окружающей среде и здоровью RISE-2023: материалы XIII Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. Пермь. 2023. Т. 1.
9. Кучаков Р.К. Проверки в России: делящиеся проверки или непрерывный государственный надзор // Экономическая политика. 2022. Т. 17, № 3. С. 98–123.
10. Landsberger M., Meilijson I. Incentive generating state dependent penalty system: The case of income tax evasion // Journal of Public Economics. 1982. Vol. 19, no. 3. P. 333–352.
11. Harrington W. Enforcement leverage when penalties are restricted // Journal of Public Economics. 1988. Vol. 37, no. 1. P. 29–53.
12. Greenberg J. Avoiding tax avoidance: A (repeated) game-theoretic approach // Journal of Economic Theory. 1984. Vol. 32, no. 1. P. 1–13.
13. Raymond M. Enforcement leverage when penalties are restricted: a reconsideration under asymmetric information // Journal of Public Economics. 1999. Vol. 73, no. 2. P. 289–295.
14. Riskfaktorer för arbetsolycka – bakomliggande faktorerers inverkan på individens olycksrisk [Risk factors of occupational injury – Underlying factors for occupational accidents with absence] // Arbetsmiljöverket. Arbetsmiljöverkets analysrapporter. The Swedish Work Environment Authority. 2014. Vol. 2. URL: <https://www.av.se/globalassets/filer/statistik/arbetsmiljostatistik-riskfaktorer-for-arbetsolycka-analysrapport-2014-02.pdf>
15. Arbetsolycksrisk. Faktorer som beskriver skillnad i risk och förändring över tid [Occupational accident risk. Factors that describe difference in risk and change over time] // Arbetsmiljöverket. Arbetsmiljöverkets analysrapport. The Swedish Work Environment Authority. 2016. Vol. 1. URL: https://www.av.se/globalassets/arbetsolycksrisk_faktorer_som_beskriver_skillnad_i_risk_och_forandring_över_tid_analysrapport_2016_1.pdf
16. Пономарева Е.А., Савина А.Д., Антоненко Н.С. Риск-ориентированное регулирование российских вузов: индикаторы риска и их использование для целей государственного контроля // Высшее образование в России. 2023. Т. 32, № 2. С. 43–60.
17. Johnson M.S., Levine D.I., Toffel M.W. Improving regulatory effectiveness through better targeting: Evidence from OSHA // Harvard Business School Technology & Operations Mgt. Unit Working Paper. 2022.

18. Xu R.F., Lu Q., Li W.J., Li K.X., Zheng H.S. A risk assessment system for improving port state control inspection // IEEE International Conference on Machine Learning and Cybernetics. 2007. August. Vol. 2. P. 818–823.
19. Gao Z., Lu G., Liu M., Cui M. A novel risk assessment system for port state control inspection // IEEE International Conference on Intelligence and Security Informatics. 2008. June. P. 242–244.
20. Ridemar A. Decision support for SWEA inspections. KTH Royal Institute of Technology, Stockholm, 2018.
21. Mohamad M., Tran D.Q. Risk-Based Prioritization Approach to Construction Inspections for Transportation Projects // Journal of Construction Engineering and Management. 2021. Vol. 147, no. 1.
22. OECD Best practice principles for regulatory policy. Regulatory enforcement and inspections. The Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 2014.
23. Чаплинский А.В., Плаксин С.М. Управление рисками при осуществлении государственного контроля в России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 2. С. 7–29.
24. Агамагомедова С.А. Риск-ориентированный подход при осуществлении контрольно-надзорной деятельности: теоретическое обоснование и проблемы применения // Сибирское юридическое обозрение. 2021. Т. 18, № 4. С. 460–470.
25. Dahl Ø., Starren A. The future role of big data and machine learning for health and safety inspection efficiency. EU-OSHA. Bilbao, Spain, 2019.
26. Зайцева Н.В., Онищенко Г.Г., Шур П.З. Развитие методологии анализа риска здоровью в задачах государственного управления санитарно-эпидемиологическим благополучием населения // Анализ риска здоровью. 2022. № 3. С. 4–20.
27. Dahl Ø., Kilskar S.S., Skarholt K., Rosness R. Risikobasert tilsyn i de nordiske arbeidstilsynene [Risk-based labour inspections in the Nordic countries] // Nordic Council of Ministers. Copenhagen. 2018.

REFERENCES

1. Ayres, I. and Braithwaite, J. (1992) *Responsive regulation: Transcending the deregulation debate*. Oxford: Oxford University Press.
2. Baldwin, R. and Black, J. (2008) 'Really responsive regulation', *The modern law review*, 71(1), pp. 59–94.

3. Blanc, F. and Faure, M. (2020) 'Smart enforcement in the EU', *Journal of Risk Research*, 23(11), pp. 1405–1423.
4. Blanc, F. and Faure, M. (2018) 'Smart enforcement: theory and practice', *European Journal of Law Reform*, 20(4), pp. 78–103.
5. Stakhov, A. (2021) 'Key elements of the structure of administrative control and supervisory proceedings in Russia', *Russian Juridical Journal*, 3. (In Russian).
6. HSE Health and Safety Executive (2013) *Enforcement Management Model (EMM). Operational version 3.2*. Available at: <https://www.hse.gov.uk/enforce/enforcement-management-model.htm> (accessed 03 May 2024).
7. Walters, D., Johnstone, R., Bluff, E., Limborg, H.J. and Gensby, U. (2021) *Improving compliance with occupational safety and health regulations: an overarching review*. European Agency for Safety and Health at Work (EU-OSHA).
8. May, I.V. and Sedusova, E.V. (2023) 'Improving the procedure for assigning objects of sanitary and epidemiological surveillance to risk categories', *XIII All-Russian Scientific and Practical Online Conference with international participation "Health Risk Analysis – 2023"*. Perm. Vol. 1. (In Russian).
9. Kuchakov, R.K. (2022) 'The Russian inspections: continuous and uninterrupted', *Ekonomicheskaya politika*, 17(3), pp. 98–123. (In Russian).
10. Landsberger, M. and Meilijson, I. (1982) 'Incentive generating state dependent penalty system: The case of income tax evasion', *Journal of Public Economics*, 19(3), pp. 333–352.
11. Harrington, W. (1988) 'Enforcement leverage when penalties are restricted', *Journal of Public Economics*, 37(1), pp. 29–53.
12. Greenberg, J. (1984) 'Avoiding tax avoidance: A (repeated) game-theoretic approach', *Journal of Economic Theory*, 32(1), pp. 1–13.
13. Raymond, M. (1999) 'Enforcement leverage when penalties are restricted: a reconsideration under asymmetric information', *Journal of Public Economics*, 73(2), pp. 289–295.
14. Arbetsmiljöverket. Arbetsmiljöverkets analysrapporter (2014) *Risk factors of occupational injury – Underlying factors for occupational accidents with absence*. The Swedish Work Environment Authority. Available at: <https://www.av.se/globalassets/filer/statistik/arbetsmiljostatistik-riskfaktorer-for-arbetsolycka-analysrapport-2014-02.pdf> (accessed 03 May 2024). (In Swedish).
15. Arbetsmiljöverket. Arbetsmiljöverkets analysrapport (2016) *Occupational accident risk. Factors that describe difference in risk and change over time*. The Swedish Work Environment Authority. Available at: https://www.av.se/globalassets/arbetsolycksrisk_faktorer_som_beskriver_skillnad_i_risk_och_forandring_over_tid_analysrapport_2016_1.pdf (accessed 03 May 2024). (In Swedish).

16. Ponomareva, E.A., Savina, A.D. and Antonenko, N.S. (2023) 'Risk-based regulation of Russian universities: Risk indicators and their use for state control purposes', *Higher Education in Russia*, 32(2), pp. 43–60. (In Russian).
17. Johnson, M.S., Levine, D.I. and Toffel, M.W. (2022) *Improving regulatory effectiveness through better targeting: Evidence from OSHA*. Harvard Business School Technology & Operations Mgt. Unit Working Paper.
18. Xu, R.F., Lu, Q., Li, W.J., Li, K.X. and Zheng, H.S. (2007) A risk assessment system for improving port state control inspection. *IEEE International Conference on Machine Learning and Cybernetics*. August. Vol. 2, pp. 818–823.
19. Gao, Z., Lu, G., Liu, M. and Cui, M. (2008) A novel risk assessment system for port state control inspection. *IEEE International Conference on Intelligence and Security Informatics*. June, pp. 242–244.
20. Ridemar, A. (2018) *Decision support for SWEA inspections*. KTH Royal Institute of Technology: Stockholm.
21. Mohamad, M. and Tran, D.Q. (2021) 'Risk-based prioritization approach to construction inspections for transportation projects', *Journal of Construction Engineering and Management*, 147(1).
22. OECD (2016) *Best practice principles for regulatory policy. Regulatory enforcement and inspections*. Paris: OECD.
23. Chaplinsky, A.V. and Plaksin, S.M. (2016) Risk management in the state control in Russia. *Public Administration Issues*, 2, pp. 7–29. (In Russian).
24. Agamagomedova, S.A. (2021) 'Risk-oriented approach in the implementation of control and supervision activities: Theoretical justification and problems of application', *Siberian Law Review*, 18(4), pp. 460–470. (In Russian).
25. Dahl, Ø. and Starren, A. (2019) *The future role of big data and machine learning for health and safety inspection efficiency*. Bilbao, Spain: EU-OSHA.
26. Zaitseva, N.V., Onishchenko, G.G., May, I.V. and Shur, P.Z. (2022) 'Developing the methodology for health risk assessment within public management of sanitary-epidemiological welfare of the population', *Health Risk Analysis*, 3, pp. 4–20. (In Russian).
27. Dahl, Ø., Kilskar, S.S., Skarholt, K. and Rosness, R. (2018) *Risk-based labour inspections in the Nordic countries*. Copenhagen: Nordic Council of Ministers. (In Norwegian).

Статья поступила в редакцию 26.12.2023;
одобрена после рецензирования 12.02.2024;
принята к публикации 05.06.2024

Научная статья

УДК: 351.773.1

DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-2-183-210

РОЛЬ ГОСУДАРСТВА В ПРОДВИЖЕНИИ ПРОГРАММ ЗДОРОВОГО ПИТАНИЯ: МИРОВОЙ ОПЫТ

**Хоркина Наталья Алексеевна¹,
Четаева Кристина Геннадьевна²,
Шпеко Александра Денисовна³**

^{1,2,3} Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»; 109028, г. Москва, Покровский б-р, д. 11.

¹ Кандидат педагогических наук, доцент департамента прикладной экономики; khorkina@hse.ru; ORCID: 0000-0002-9838-8554

² Кандидат экономических наук, научный сотрудник Лаборатории экономических исследований общественного сектора Центра фундаментальных исследований; участник Программы привлечения российских постдоков; kchetaeva@hse.ru; ORCID: 0000-0001-9057-905X

³ Студентка 3-го курса бакалавриата факультета экономических наук; adshpeko@edu.hse.ru; ORCID: 0009-0001-7917-2408

Аннотация. Статья посвящена анализу мер государственной политики по продвижению принципов здорового питания среди населения, ставшей неотъемлемой частью повседневной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления многих развитых стран. Авторами выявляются ключевые детерминанты модели питания людей; исследуется зарубежный опыт эффективных управленческих решений по изменению пищевого поведения жителей разных стран (в том числе экономические, финансовые, информационно-просветительские, административно-законодательные механизмы); представлена типология инструментов, имеющих в распоряжении государства, по стимулированию населения к здоровому питанию (как на федеральном, так и региональном уровнях); выявлены наиболее результативные из них. Обсуждаются возможности применения мирового опыта в современных российских реалиях и формулируются рекомендации по совершенствованию деятельности государства в вопросе формирования модели здорового питания россиян.

Ключевые слова: здоровое питание, модель пищевого поведения, национальная программа, субсидирование, налогообложение, государственная политика.

Для цитирования: Хоркина Н.А., Четаева К.Г., Шпеко А.Д. Роль государства в продвижении программ здорового питания: мировой опыт // Вопросы государственного и муниципального управления. 2024. № 2. С. 183–210. DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-2-183-210.

Original article

PUBLIC POLICY OF HEALTHY EATING: EVIDENCE FROM THE WORLD EXPERIENCE

**Natalia A. Khorkina¹, Kristina G. Chetaeva²,
Aleksandra D. Shpeko³**

^{1,2,3} National Research University Higher School of Economics (HSE University);
11 Pokrovsky Blvd., 109028 Moscow, Russia.

¹ Ph.D.; Assistant Professor, Department of Applied Economics;
khorkina@hse.ru; ORCID: 0000-0002-9838-8554

² Ph.D.; Researcher, Laboratory for Economic Research in Public Sector,
Centre for Basic Research; Participant of Russian Postdoctoral Fellowship Programme;
kchetaeva@hse.ru; ORCID: 0000-0001-9057-905X

³ The 3d year student of the Bachelor's program Faculty of Economic Sciences;
adshpeko@edu.hse.ru; ORCID: 0009-0001-7917-2408

Abstract. The article is devoted to the analysis of public policy measures to promote the principles of healthy eating among the population, which has become an integral part of the daily activities of public authorities and local governments in many developed countries. The authors identify the key determinants of people's dietary patterns; explore foreign experience of effective management decisions on changing the eating behavior of population of different countries (including economic, financial, educational, administrative and legislative mechanisms); present a typology of public policy measures available to the state to encourage the population to eat healthily (both at the federal and regional levels); identify the most effective of them. The possibilities of applying international experience in modern Russian realities are discussed and recommendations are formulated for improving public policy aimed at forming a model of healthy nutrition for Russians.

Keywords: healthy eating, model of eating behavior, national program, subsidies, taxation, public policy.

For citation: Khorkina, N.A., Chetaeva, K.G. and Shpeko, A.D. (2024) 'Public policy of healthy eating: Evidence from the world experience', *Public Administration Issues*, 2, pp. 183–210. (In Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-2-183-210.

JEL Classification: I12, I18.

Введение

Здоровое питание – один из важных факторов, обеспечивающих здоровье человека и его трудоспособность. Существующие исследования показывают также измеримую экономическую пользу здорового питания для общества в целом: уменьшение нагрузки на медицинские учреждения из-за сниженной заболеваемости населения, увеличение ожидаемой продолжительности жизни вследствие перехода к сбалансированному рациону, сокращение потерь рынка труда по причине нетрудоспособности в период болезни, что, в свою очередь, способствует повышению производительности работников и экономическому росту¹. Однако распространенность нездоровых пищевых привычек в мире остается по-прежнему довольно высокой: по экспертным оценкам, доля населения, подверженного риску отрицательных последствий нездорового питания, превосходит долю граждан, подверженных риску отрицательных последствий от курения и злоупотребления алкоголем². По данным Всемирного банка³, в странах с низким и средним уровнем дохода совокупные общественные издержки, возникающие из-за заболеваний, связанных с употреблением некачественных пищевых продуктов (потери производительности и медицинские расходы), составляют около 110 млрд долл. в год. В развитых странах доминируют такие проблемы, как высокая калорийность пищевого рациона, недостаточное потребление продуктов питания, полезных для здоровья, а также переизбыток⁴.

Названные характеристики пищевого поведения могут как провоцировать серьезные проблемы со здоровьем у самих граждан, так и увеличивать финансовую нагрузку на национальную систему здравоохранения⁵. В Российской Федерации ежегодные затраты на лечение только сахарного диабета второго типа, развивающегося в 70% случаев из-за переизбытка и дисбаланса рациона в том числе (O’Hearn et al., 2023), по оценкам российских экспертов, в 2016 г. составили около 570 млрд руб., что соответствует примерно 1% от ВВП нашей страны (Дедов и др., 2016).

Поэтому справедливо утверждать, что польза правильного питания и издержки, обусловленные нездоровым рационом, экономически ощутимы для общества и должны регулироваться с помощью соответствующих государственных мер. На необходимость реализации национальным правительством специальных мероприятий по созданию здоровой продо-

¹ The State of Food Security and Nutrition in the World. 2022. URL: <https://www.fao.org/documents/card/en/c/cc0639en> (дата обращения: 04.12.2023).

² Global Burden of Diseases. 2019. URL: <https://vizhub.healthdata.org/gbd-results/> (дата обращения: 04.12.2023).

³ World Bank. URL: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2018/10/23/food-borne-illnesses-cost-us-110-billion-per-year-in-low-and-middle-income-countries> (дата обращения: 04.12.2023).

⁴ World Health Organization. WHO European Regional Obesity Report. 2022. URL: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/353747/9789289057738-eng.pdf> (дата обращения: 26.03.2024).

⁵ World Health Organization. WHO European Regional Obesity Report. 2022. URL: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/353747/9789289057738-eng.pdf> (дата обращения: 26.03.2024).

вольственной среды в стране указывается также в документах Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ)⁶.

В последнее десятилетие в России отмечается повышенное внимание Правительства к вопросам формирования модели здорового питания среди жителей нашей страны. Принят ряд документов, заложивших основные направления деятельности государства в данном направлении⁷. Между тем во многих развитых странах формирование здорового образа жизни, в том числе за счет сбалансированного рациона питания, уже на протяжении многих лет возведено в ранг обязательных мер государственного управления. А профильные министерства и ведомства, занимающиеся вопросами общественного здравоохранения как на общегосударственном, так и территориальном уровнях, многие годы используют разнообразные подходы для улучшения здоровья населения, в том числе за счет реализации мероприятий, направленных на формирование здоровых пищевых привычек. Одновременно осуществляется мониторинг и оценка результативности используемых механизмов и их последующая корректировка. В данной статье проанализированы лучшие зарубежные практики по стимулированию населения развитых стран к здоровому питанию и обсуждаются возможности применения мирового опыта в современных российских условиях.

При этом основное внимание в статье уделено анализу опыта тех стран, в которых: (1) правительство уделяет повышенное внимание реализации мероприятий по созданию здоровой пищевой среды и популяризации культуры здорового питания среди населения на протяжении достаточно длительного периода; (2) на национальном уровне разработаны и на регулярной основе реализуются комплексные программы, направленные как на изменение пищевых привычек людей, так и на создание соответствующей рыночной конъюнктуры на продовольственных рынках; (3) формирование модели здорового питания осуществляется с использованием разнообразных инструментов государственной политики (в том числе организационно-просветительских, административных и экономических); (4) успешность осуществляемых государством инициатив подтверждается оценкой их эффективности.

Стимулы и барьеры здорового питания

Прежде чем перейти к анализу мирового опыта реализации программ здорового питания, раскроем причины, мотивирующие людей к правильному питанию, а также факторы, препятствующие выбору в пользу пищи,

⁶ World Health Organization. Food systems for health: information brief. URL: <https://www.who.int/publications/i/item/9789240035263> (дата обращения: 04.12.2023); The State of Food Security and Nutrition in the World. 2022. URL: <https://www.fao.org/documents/card/en/c/cc0639en> (дата обращения: 04.12.2023).

⁷ Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации, утв. указом Президента Российской Федерации от 21.01.2020 N 20; Рекомендации по рациональным нормам потребления пищевых продуктов, отвечающих современным требованиям здорового питания, утв. приказом Минздрава России от 19.08.2016 N 614; Паспорт национального проекта «Демография», утв. президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 N 16 и др.

полезной для здоровья. Такие факторы могут быть различными, и их совокупность позволяет человеку принять решение о своем рационе.

Существующие классификации факторов, определяющих пищевое поведение человека, достаточно разнообразны (Ljubičić et al., 2022; Stok et al., 2017). В самом общем виде детерминанты питания людей можно разделить на три составляющие: (1) индивидуальные мотивы, (2) межличностные (социальные) факторы и (3) характеристики окружающей среды (внешние факторы).

Один из важнейших показателей группы *индивидуальных факторов* – состояние здоровья человека. Ученые отмечают, что осознание связи между рационом питания и состоянием здоровья может стать главным мотиватором, побуждающим жителей разных стран к правильному и сбалансированному питанию (Satia et al., 2001). Также авторы указывают на связь модели питания людей с полом и возрастом и отмечают, что женщины охотнее придерживаются принципов здорового питания по сравнению с мужчинами (Wardle et al., 2004), а с увеличением возраста человека меняется как его пищевой рацион, так и объем ежедневно потребляемой пищи (Drewnowski, Shultz, 2001). В качестве других личностных факторов, влияющих на выбор продуктов питания, исследователи выделяют такие индивидуальные характеристики людей, как желание выглядеть стройнее и в целом соответствовать принятым в обществе стандартам красоты, вкусовые предпочтения, социально-экономический статус: менее образованные и малообеспеченные люди с меньшей вероятностью потребляют овощи, фрукты, а также продукты с низким содержанием жира, сахара и натрия (Satia et al., 2001; Turrell et al., 2002).

Межличностные мотивы – следующая группа факторов пищевого поведения, на которую обращают внимание эксперты. Так, исследования показывают, что на пищевые привычки человека может оказывать влияние его социальное окружение: семья, родственники, друзья, знакомые (Stok et al., 2017; Czarniecka-Skubina et al., 2023), а также наличие или отсутствие детей (Chen et al., 2021; Czarniecka-Skubina et al., 2023). В частности, учеными выявляется более высокая вероятность соответствия пищевого поведения принципам сбалансированного питания для лиц, имеющих семью, по сравнению с теми, кто в браке не состоит (Czarniecka-Skubina et al., 2023). Одновременно отмечается, что женщины, имеющие хотя бы одного ребенка, с большей вероятностью следуют диетическим рекомендациям, чем те, кто не имеет детей (Czarniecka-Skubina et al., 2023). Кроме того, ученые указывают на важную роль СМИ (телевидение, интернет, социальные сети) в формировании пищевых предпочтений людей, особенно молодого поколения. В одной из недавних работ авторы провели обзор 19 исследований, опубликованных в период 2017–2022 гг., посвященных возможному влиянию социальной рекламы, связанной с питанием, на пищевой рацион молодежи. Ученые пришли к выводу, что информация, полученная из социальных медиа, может стать значимым предиктором потребления рекламируемых продуктов: подростки, обращающие внимание на рекламу нездоровой еды и напитков в СМИ и социальных сетях, сообщили о сильном желании и намерении потреблять рекламируемые продукты, несмотря на возможный вред для здоровья (Tsochantaridou et al., 2023).

Другие детерминанты пищевого поведения – *факторы внешней среды*. Так, опросы жителей разных стран свидетельствуют о том, что одним из важнейших критериев выбора продукции выступает продовольственная среда, определяющая физическую и ценовую доступность продуктов. Например, имеющиеся оценки показывают, что географическая плотность ресторанов быстрого питания повышает вероятность того, что люди будут питаться вне дома, потребляя фастфуд (Jeffery et al., 2006), а снижение цен на полезные для здоровья продукты питания стимулирует население приобретать такую продукцию (French, 2003). Национальные и культурные особенности, обычаи страны проживания, географические характеристики, тип поселения (сельская или городская среда) – также внешние факторы окружающей среды, способные оказать значимое влияние на пищевые привычки людей (Ljubičić et al., 2022).

Таким образом, исследования демонстрируют многообразие детерминант пищевого поведения людей. При этом на многие из них может быть оказано внешнее воздействие со стороны государства, а организация национальных программ здорового питания с учетом этих факторов может способствовать принятию эффективных управленческих решений в этой области и стимулировать население к потреблению пищи, полезной для здоровья.

Государственная политика здорового питания: опыт зарубежных стран

Информационно-просветительские меры

Национальные руководства

Одной из наиболее популярных и распространенных форм стимулирования государством практики здорового питания является публикация информационных стандартов здорового питания и рекомендаций по нему. Важным примером подобного руководства международного уровня можно назвать разработанные ВОЗ практические рекомендации по поддержанию здорового питания, содержащие основные принципы сбалансированного и здорового питания для людей разных возрастных групп. Эти рекомендации послужили ориентиром для действий национальных управленческих структур, ответственных за формирование здоровой продовольственной среды в стране⁸.

Информационные руководства и правительственные рекомендации по питанию существуют во многих зарубежных странах: например, в Австралии («Австралийские диетические рекомендации»), Великобритании («Диетические рекомендации правительства»), Канаде («Путеводитель по продуктам питания в Канаде»), США («Рекомендации по питанию»), Финляндии («Рекомендации по питанию и еде»), Франции («Рекомендации по питанию национальной программы питания и здоровья»). Данные материалы разработаны с учетом экономических, географических, культурных особенностей

⁸ World Health Organization. URL: <https://www.who.int/news/item/17-07-2023-who-updates-guidelines-on-fats-and-carbohydrates> (дата обращения: 04.12.2023).

конкретной страны и пищевых привычек ее жителей. В них обычно содержится как научная информация о принципах правильного питания, ориентированная на специалистов в области медицины, так и рекомендации по здоровому питанию, доступные широкому кругу общественности.

Имеющиеся оценки свидетельствуют, что соблюдение национальных рекомендаций по питанию способно привести к сокращению на 30% риска возникновения сердечно-сосудистых заболеваний у здоровых людей среднего и старшего возраста (Reidlinger et al., 2015).

Эксперты проанализировали мировую практику по разработке рекомендаций по питанию и сформулировали общие принципы их результативности (Fischer, Garnet, 2016). По мнению специалистов, для того чтобы рекомендации могли оказать реальное влияние на изменение поведения людей в отношении потребления продуктов питания, необходимо одновременное выполнение четырех ключевых принципов: (1) формулировка рекомендаций на государственном уровне и поддержка их экспертным сообществом; (2) широкий охват населения (потребители и производители продуктов, работники сферы здравоохранения); (3) тесная связь с продовольственной политикой страны (в том числе с такими ее элементами, как организация питания в образовательных и лечебных учреждениях, государственные закупки, отраслевые стандарты питания, правила рекламы продуктов питания и пр.); (4) их доступность и общеизвестность.

Национальные программы

Другой способ информирования общественности о пользе правильного и сбалансированного питания – проведение государственных *информационных кампаний, программ или проектов*. Количество стран, реализующих подобные мероприятия, постоянно растет. В отдельных случаях кампании по популяризации принципов здорового питания могут являться частью комплексных национальных проектов по стимулированию различных компонентов здорового образа жизни (как это сделано, например, в Австралии, Великобритании, Израиле, Мексике, Сингапуре, США, Филиппинах) (Goodman et al., 2021). При этом наибольший интерес вызывают специализированные программы, целью которых является улучшение состояния здоровья населения путем воздействия на рацион питания как важную составляющую образа жизни человека. Подобные программы реализованы, например, в Германии («Национальная программа по продвижению здорового питания и физической активности»), Китае («Национальная программа питания на 2017–2030 гг.»), Словении («Национальная программа по питанию и физической активности для здоровья на 2015–2025 гг.»), Франции («Национальная программа питания и здоровья 2019–2023») (Fras et al., 2023). Особое внимание в названных программных документах уделяется мерам информационного характера, направленным на повышение информированности людей о правилах и принципах здорового питания и предусматривающим расширение спектра образовательных программ в области питания, дифференцированных по социально-демографическим группам населения.

Одним из примеров наиболее комплексного подхода действий государства по стимулированию здорового питания является «Национальная программа питания на 2017–2030 гг.», стартовавшая в 2017 г. в Китае под руководством Главного управления Государственного совета страны⁹. К числу основных задач программы отнесены действия национального правительства по улучшению качества питания жителей страны и ликвидации неравенства населения в доступе к продуктам питания. Решение поставленных задач предусматривает реализацию комплекса мер по активизации научных исследований в области питания, пропаганде культуры правильного и сбалансированного питания, популяризации знаний о здоровом питании, а также по совершенствованию стандартов и рекомендаций в области питания (в том числе диетического) для различных возрастных групп с учетом национальных традиций, привычек и особенностей рациона питания населения.

Первые оценки итогов программы позволяют судить о достаточно высокой ее эффективности. Так, результаты мониторинга мероприятий, реализованных в рамках программы в Шанхае, одном из крупнейших китайских городов, показали повышение доли городских жителей, осведомленных о принципах и пользе здорового питания (с 53% в 2017 г. до 80% в 2020 г.), а также увеличение уровня осведомленности населения города о важности грудного вскармливания, регулярного потребления овощей, фруктов, бобовых культур (до 84% в 2020 г.) (Chen, Yang, 2021). Кроме того, был установлен рост потребления продуктов питания всеми доходными группами населения, что, в свою очередь, побудило руководство пищевых предприятий страны увеличить инвестиции в научные исследования и разработки, посвященные вопросам питания, с целью удовлетворения возросшего спроса населения на продовольственные товары и повышения привлекательности своей продукции за счет качественного и разнообразного ассортимента (Chen, Yang, 2021).

Информационные кампании с участием средств массовой информации

Одной из значимых составляющих государственной программы по пропаганде здорового питания являются *просветительские кампании с привлечением средств массовой информации* (телевидение, радио, печатные и интернет-издания). Информационные ресурсы СМИ задействуют разработчики практически любой зарубежной кампании по пропаганде культуры правильного питания. При этом, как правило, наиболее результативными оказываются кампании, направленные на популяризацию какого-то определенного продукта питания или группы продуктов. Так, активное использование ресурсов СМИ стало важной составляющей национальной информационной кампании «Пять в день» («Five a Day»), разработанной Департаментом здравоохранения Калифорнии в конце 1980-х гг. и направленной на стимулирование населения к увеличению потребления овощей

⁹ China issues national nutrition plan (2017–2030). URL: http://english.www.gov.cn/policies/latest_releases/2017/07/13/content_281475725038850.htm (дата обращения: 04.12.2023).

и фруктов в соответствии с рекомендациями ВОЗ как минимум до пяти порций (или 400 г) ежедневно¹⁰. Позднее различные модификации данной программы были реализованы в 25 странах мира (в том числе в Австралии, Великобритании, Германии, Франции и др.) (Silva et al., 2013).

В качестве удачного примера информационной кампании по формированию культуры здорового питания в рамках проекта «Пять в день» выделим масштабную просветительскую кампанию, проводившуюся во Франции с 2003 по 2008 гг. Мероприятия программы включали регулярную трансляцию специальных телевизионных роликов и передач, размещение социальной рекламы в Интернете, а также выпуск и распространение через Национальную службу здравоохранения более 1,5 млн брошюр с разъяснениями для общественности пользы для здоровья от ежедневного потребления овощей и фруктов (Hercberg et al., 2008). Важно отметить, что обязательство производителей продуктов питания и напитков указывать информацию о пользе здорового питания в рекламе своих товаров в СМИ с 2007 г. было закреплено в стране на законодательном уровне (Friant-Perrot et al., 2017). Имеющиеся данные позволили выявить положительные изменения в рационе питания жителей Франции: за семь лет, прошедших с начала запуска кампании «Пять в день», потребление французами овощей и фруктов увеличилось в среднем на 0,88 порции в день, при этом 43% этого увеличения (0,38 порции), по оценкам ученых, связано именно с мероприятиями программы (Silva et al., 2013).

Мониторинг результатов другой кампании «Пять в день для лучшего здоровья», реализованной в США, показал, что за семь лет действия программы увеличились как доля взрослых жителей страны, потребляющих пять или более порций овощей и фруктов каждый день (на 4%), так и среднесуточное потребление американцами овощей и фруктов (с 3,75 до 3,98 порции) (Stables et al., 2002). Кроме того, почти в три раза повысилась доля населения, осведомленного о пользе для здоровья ежедневного потребления овощей и фруктов (Stables et al., 2002). Одновременно была установлена значимая положительная связь между осведомленностью о рекомендациях по потреблению овощей и фруктов и объемом их ежедневного потребления. Интересно отметить и позитивный косвенный эффект программы: снижение доли курящих американцев на 7% (Stables et al., 2002).

Еще один пример успешного просветительского проекта национального уровня, направленного на стимулирование населения к потреблению овощей и фруктов, – масштабная австралийская кампания социального маркетинга («Потребляйте 2&5»¹¹), проводившаяся в период 2002–2012 гг. по инициативе Министерства здравоохранения Западной Австралии. Широкий спектр реализуемых в ходе программы мероприятий включал как размещение на регулярной основе рекламных сообщений в средствах массовой

¹⁰ World Health Organization. URL: <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/healthy-diet#:~:text=Eating%20at%20least%20400%20g,daily%20intake%20of%20dietary%20fibre> (дата обращения: 06.12.2023).

¹¹ Go for 2&5 fruit and vegetable campaign. URL: https://www.healthysa.gov.au/Articles/F_I/Go-for-2-and-5 (дата обращения: 06.12.2023).

информации и Интернете, так и выпуск специализированных брошюр и публикаций. Результаты социологического опроса 5032 взрослых австралийцев показали, что благодаря массовой телевизионной рекламе организаторам удалось охватить существенную часть аудитории: более 90% опрошенных подтвердили осведомленность о рекомендуемых нормах потребления овощей и фруктов (Pollard et al., 2008). Был также выявлен двукратный рост доли населения, потребляющего как минимум две порции фруктов и пять порций овощей в день: с 7% в 2001 г. до 13,4% в 2005 г. (Pollard et al., 2008). Одновременно было установлено, что среднее ежедневное потребление овощей и фруктов жителями страны за три года выросло на 0,8 порции (Pollard et al., 2008). По итогам мониторинга также был сделан вывод о важности и необходимости проведения подобных кампаний на протяжении длительного периода времени с целью закрепления и повышения достигнутых результатов, а также формирования у населения устойчивой модели здорового питания (Pollard et al., 2008).

Другой способ популяризации культуры здорового питания с участием СМИ – просветительские программы с опорой на рекламу, предоставляющую информацию о негативных последствиях неправильного питания. Имеющиеся оценки свидетельствуют о возможном положительном эффекте таких программ. Пример – результаты исследования реакции взрослых жителей Австралии на телевизионную рекламу общественного здравоохранения, посвященную избыточному весу и ожирению. Она активно транслировалась в ходе национальной кампании по борьбе с лишним весом, начатой в 2008 г. Оказалось, что рекламные сообщения, подчеркивающие отрицательные последствия лишнего веса для здоровья, способны вызвать более сильные когнитивные и эмоциональные реакции у людей с избыточным весом и ожирением по сравнению с остальными участниками опроса (Dixon et al., 2015). Полученный результат позволил авторам предположить положительный мотивационный эффект такой рекламы в пользу изменения модели поведения в отношении питания среди людей с избыточной массой тела, который, однако, требует дальнейших исследований (Dixon et al., 2015).

Просветительские медицинские программы

Рекомендации медицинских работников по вопросам питания – еще один способ информирования населения о возможных проблемах со здоровьем, связанных с неправильным питанием и ожирением. Подобные консультации получили широкое распространение, например, в системе здравоохранения США и Нидерландов: примерно 70% американских терапевтов и около 50% врачей общей практики Нидерландов предоставляют пациентам соответствующие рекомендации по вопросам питания на регулярной основе (Nicholas et al., 2003). Зарубежные исследования демонстрируют благоприятное воздействие консультаций врачей первичной медико-санитарной помощи на мотивацию пациентов к изменению образа жизни и коррективке режима питания и свидетельствуют о том, что просветительские программы по стимулированию здорового питания, включающие

консультации медицинских работников, могут стать частью эффективной стратегии государства по улучшению здоровья населения и экономии ресурсов национальной системы здравоохранения (Znyk et al., 2022).

Экономические меры

В последние годы правительства многих стран следуют международным рекомендациям¹² и при реализации программ здорового питания уделяют повышенное внимание использованию экономических стимулов, основными из которых являются налоги и субсидии.

Налогообложение

Введение дифференцированных косвенных налогов на отдельные продукты питания, способные нанести вред здоровью человека, – стандартная экономическая мера, получившая в последние годы широкое распространение во многих странах мира. Объектом налогообложения в этом случае, как правило, выступают газированные напитки, фастфуд, чипсы и прочие продукты с высоким содержанием жиров, сахара, натрия. Эксперты проанализировали 78 научных работ, выполненных в период 2003–2013 гг., авторы которых представили результаты эмпирической оценки влияния фискальных механизмов на изменение пищевых привычек жителей разных стран (Западной Европы, США, Канады, Австралии, Новой Зеландии) (Niebylski et al., 2015). В итоге учеными был сделан вывод о положительном влиянии данного механизма на изменение пищевого поведения людей. Так, отмечается, что акцизный налог на сахаросодержащие напитки по ставке 10% и 20% способен привести к снижению их потребления на 12% и 15% соответственно, а введение 5% налога на продукты с высоким содержанием сахара и насыщенных жиров (жирное мясо, сыр, масло) способно снизить потребление сахара на 16% и жиров на 8% (Niebylski et al., 2015). Исследователи также сообщают о возможном позитивном экономическом эффекте данной меры: введение 20% налога на подслащенные напитки может позволить системе здравоохранения сэкономить в будущем более 17 млрд долл. из-за снижения финансовых расходов, связанных с оказанием медицинской помощи, а также способно принести в бюджет дополнительные средства в объеме примерно 13 млрд долл. ежегодно в виде дополнительных налоговых поступлений (Niebylski et al., 2015). Авторы другого исследования оценили потенциальные затраты и выгоды, связанные с налогообложением сахаросодержащих напитков в Мексике (Basto-Abreu, 2020). В итоге, по прогнозам ученых, акцизный налог в размере 1 песо (или 0,057 долл.) за литр напитка может привести к экономии расходов национальной системы здравоохранения в размере 4 долл. в расчете на каждый доллар, потраченный на его введение и администрирование, а увеличение налога в два раза удвоит величину этой экономии (Basto-Abreu, 2020).

¹² World Health Organization. Food systems for health: information brief. URL: <https://www.who.int/publications/i/item/9789240035263> (дата обращения: 04.12.2023); The State of Food Security and Nutrition in the World. 2022. URL: <https://www.fao.org/documents/card/en/c/cc0639en> (дата обращения: 04.12.2023).

Субсидирование производителей и потребителей

Другой фискальный инструмент, используемый в практике ряда зарубежных стран, – субсидирование со стороны государства. В качестве получателей финансовой помощи могут выступать как производители, поставщики или продавцы продуктов питания (субсидирование предложения), так и покупатели (субсидирование спроса).

Субсидирование предложения. Примером масштабной программы субсидирования производителей является программа «Схема разработки здоровых пищевых ингредиентов», стартовавшая в Сингапуре в 2017 г. при финансовой поддержке национального Совета по продвижению здоровья¹³. Основные ее задачи – стимулирование производителей пищевых ингредиентов к инновациям в области разработки более широкого ассортимента ингредиентов, полезных для здоровья, а также финансовая поддержка предприятий пищевой промышленности, использующих такие компоненты в производстве продуктов питания. Предоставление финансовой поддержки осуществляется на конкурсной основе. Ежегодный максимальный размер выделяемых грантов при этом не может превышать 300 тыс. долл. Согласно отчету Совета по продвижению здоровья¹⁴, в 2022 г. на реализацию программы из бюджета страны было направлено около 35 млн долл., а финансовую поддержку от государства получили почти 100 предприятий пищевой промышленности, изготовившие из полезных ингредиентов более 300 видов продуктов, которые в дальнейшем поставлялись более чем 10 тыс. заведениям торговли и общественного питания, а также в школы, больницы и рабочие столовые. По оценкам, благодаря программе операторами общественного питания в 2022 г. было приготовлено около 240 млн блюд с использованием ингредиентов, полезных для здоровья¹⁵.

Еще один инструмент – финансовая поддержка производителей продуктов питания, полезных для здоровья и недостаточно потребляемых населением: в первую очередь, это фрукты, овощи, бобовые. Опыт субсидирования фермерских хозяйств Франции, занимающихся производством сельскохозяйственной продукции, показал, что субсидии действительно способны привести к росту предложения субсидируемых товаров и сделать потребление такой продукции более доступной для населения (Prosperi, Kleftodimos, 2021).

Субсидирование спроса. С целью сглаживания неравенства населения в доступе к качественной и здоровой пище в ряде стран внедряются программы финансовой помощи малоимущим. В качестве примера успешной масштабной правительственной инициативы подобного рода рассмотрим «Программу дополнительной помощи в области питания», реализованную в США в 2008 г. на базе действующей ранее «Программы продовольствен-

¹³ Healthier Dining Grant Schemes. URL: <https://hpb.gov.sg/healthy-living/food-beverage/healthier-dining-grant-schemes> (дата обращения: 06.12.2023).

¹⁴ Health Promotion Board's Annual Report 2021/2022. URL: https://hpb.gov.sg/docs/default-source/annual-reports/hpb_annual_report_2021-2022.pdf?sfvrsn=9ebc8734_2 (дата обращения: 06.12.2023).

¹⁵ Health Promotion Board's Annual Report 2021/2022. URL: https://hpb.gov.sg/docs/default-source/annual-reports/hpb_annual_report_2021-2022.pdf?sfvrsn=9ebc8734_2 (дата обращения: 06.12.2023).

ных талонов»¹⁶. Программа предусматривает предоставление малообеспеченным семьям, отвечающим заданным критериям, целевых потребительских субсидий для оплаты расходов, связанных с покупкой продуктов питания. Для этого ежегодно из федерального бюджета страны выделяется около 70 млрд долл. (Mozaffarian et al., 2018). Программу отличает широкий охват населения: по оценкам, в 2022 г. получателями ежемесячных денежных пособий на покупку продуктов питания стали более 41 млн американцев из низкодоходных семей (примерно каждый седьмой житель страны)¹⁷. Имеющиеся исследования свидетельствуют о том, что программа является высокоэффективным механизмом, расширяющим возможности низкодоходных семей в доступе к разнообразному и здоровому питанию, способствуя тем самым улучшению здоровья нации, снижению бедности и повышению продовольственной безопасности в стране (Mozaffarian et al., 2018).

Положительный эффект субсидий на питание подтверждается также другими зарубежными исследованиями. Так, в одном из них были проанализированы 20 государственных программ субсидирования покупки продуктов питания, реализованных в период 1990–2012 гг. в семи странах (Великобритании, Германии, Нидерландах, Франции, Канаде, США и ЮАР) (An, 2013). Целевой аудиторией рассмотренных программ были, как правило, малообеспеченные жители старше 18 лет либо учащиеся школ и вузов, которые получали специальные субсидии в виде ценовых скидок на продукты здорового питания или ваучеров фиксированной стоимости с возможностью их последующего обмена на продукты питания, полезные для здоровья. Установленный в исследовании значительный рост потребления субсидируемых продуктов здорового питания в ходе анализа всех рассмотренных инициатив позволил автору отнести субсидии на питание к числу эффективных средств, повышающих доступность здоровой пищи для населения и способствующих изменению пищевого поведения человека (An, 2013).

Административные меры

Создание параметров окружающей среды

Не менее важным аспектом стимулирования населения к правильному питанию является изменение параметров внешней среды, в том числе инфраструктуры населенных пунктов. Исследования демонстрируют связь между характеристиками окружающей среды, затрагивающими систему общественного питания, и состоянием здоровья людей, в том числе распространенностью ожирения (van Egresum et al., 2022). Один из возможных административных механизмов создания здоровой внешней среды – ограничение численности и доступности заведений быстрого питания. Подобные запреты введены, например, в отдельных регионах США. Так, с 2008 г. правительством Лос-Анджелеса было принято постановление, запрещаю-

¹⁶ Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP): A Primer on Eligibility and Benefits, 2023. URL: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R42505> (дата обращения: 06.12.2023).

¹⁷ Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP): A Primer on Eligibility and Benefits, 2023. URL: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R42505> (дата обращения: 06.12.2023).

щее открытие в городе новых заведений быстрого питания и ограничивающее расширение действующей сети ресторанов фастфуда¹⁸. Имеющиеся исследования пока не выявили значимого влияния данных запретов на изменение пищевых привычек жителей города в краткосрочной перспективе (Sturm, Hattori, 2015). В то же время эксперты не исключают возможный положительный эффект от такой меры в долгосрочном периоде (Sturm, Hattori, 2015). Кроме того, оценки свидетельствуют об определенных позитивных изменениях в состоянии здоровья населения Лос-Анджелеса после принятия постановления: снижение доли лиц с ожирением на 3% и уменьшение доли больных диабетом на 2% (Sturm, Hattori, 2015).

Другой успешный пример создания здоровой пищевой среды на местном уровне – введение ограничений на торговлю продуктами быстрого питания в отдельных регионах Англии в соответствии с руководством Национальной системы здравоохранения по реализации мероприятий, направленных на снижение распространенности ожирения в стране (Brown et al., 2022). Так, наиболее строгие ограничения были установлены в 2015 г. городскими органами власти Гейтсхеда (Brown et al., 2022). В соответствии с правительственными рекомендациями в городе был введен запрет на размещение новых предприятий быстрого питания вблизи школ, в районах с высокой плотностью заведений, торгующих фастфудом, а также с высоким уровнем детского ожирения (Brown et al., 2022). Имеющиеся оценки позволяют судить о результативности данной программы: за четыре года действия запретов в городе было выявлено как снижение плотности заведений быстрого питания (на 13 точек в расчете на 100 тыс. жителей), так и сокращение на 14% доли предприятий, реализующих фастфуд (Brown et al., 2022).

Маркировка продуктов питания

Один из популярных административных методов государственной политики последних лет в области питания – введенные на законодательном уровне требования к предприятиям розничной торговли указывать информацию о пищевой ценности товара (количестве калорий, соли, сахара, жиров и пр.) на этикетках продуктов, в меню ресторанов и т.п. Так, сетевые рестораны, кафе и другие заведения розничной торговли едой и продуктами питания США с 2015 г. обязаны прописывать в меню или на этикетке товара сообщение о ежедневной норме потребления калорий, закреплённой национальными рекомендациями по питанию: «Рекомендуется потреблять две тысячи калорий в день, но потребности в калориях могут различаться»¹⁹. Данная маркировка направлена на повышение доступности информации о здоровом питании для широкого круга потребителей, что в итоге должно помочь им сделать осознанный выбор в пользу здоровой пищи. По оценкам экспертов, предполагается,

¹⁸ Los Angeles City Planning. 2008. URL: http://cityplanning.lacity.org/Code_Studies/Misc/FastFoodInterim.pdf (дата обращения: 06.11.2023).

¹⁹ US Food and Drug Administration. Food labeling; nutrition labeling of standard menu items in restaurants and similar retail food establishments, 2014. URL: <https://www.federalregister.gov/documents/2014/12/01/2014-27833/food-labeling-nutrition-labeling-of-standard-menu-items-in-restaurants-and-similar-retail-food> (дата обращения: 05.10.2023).

что за 20 лет действия этой меры чистый экономический эффект от ее введения может составить около 480 млн долл. (при ставке дисконтирования 7%)²⁰.

Интересен также опыт Чили, ставшего первой страной, правительство которой в 2016 г. установило обязательное требование к производителям пищевой продукции о специальной маркировке продуктов питания. Цель маркировки – информировать покупателей о товарах с высокой калорийностью и повышенным содержанием питательных веществ (соли, сахара, насыщенных жиров) путем размещения на товаре специальной этикетки в виде черного восьмиугольника с надписью «СТОП» (Carreño, 2015). Позднее схожие предупреждающие сообщения были законодательно введены и в других странах: Аргентине, Бразилии, Израиле, Канаде, Мексике, Уругвае и пр. (Ares et al., 2023). Социологические опросы показывают позитивный отклик населения на продуктовые этикетки подобного рода: около 50% и 60% опрошенных жителей Чили и Уругвая соответственно отметили, что учитывали предупреждающую информацию при принятии решений о покупке продуктов питания (Ares et al., 2023). Также были получены данные о падении объема покупок напитков с высоким содержанием сахара на 24% за первые два года действия маркировки в Уругвае (Ares et al., 2021). Кроме того, эмпирические исследования свидетельствуют о влиянии информационных этикеток на корректировку производителями рецептуры ряда продуктов. Например, наиболее заметным стало снижение содержания сахара в производимых напитках и мучной продукции и натрия в сырах, колбасных изделиях и полуфабрикатах (Reyes et al., 2020).

В отдельных странах (Австрии, Великобритании, США и др.) информационная маркировка продуктов питания реализуется, в том числе, путем размещения на продукции информационных сообщений по типу «Светофор» («Traffic-light labels»). Специальные цветные этикетки информируют потребителей о различных уровнях содержания в товаре основных питательных веществ (жиров, белков и углеводов): красный цвет – высокий, желтый – средний, зеленый – низкий (Kunz et al., 2020). Как правило, использование маркировки «Светофор» носит рекомендательный характер со стороны государства и не закреплено законодательно на национальном уровне. Результаты исследований показывают, что подобная маркировка может стать одним из эффективных инструментов, способствующих повышению информированности покупателей о пищевой ценности продуктов и содействующих выбору населения в пользу потребления здоровой пищи (Kunz et al., 2020).

Таким образом, анализ зарубежных инициатив по изменению пищевого поведения жителей разных стран показал, что государство имеет в своем распоряжении комплекс инструментов, способных стимулировать население к потреблению здоровой пищи и применяемых как на общегосударственном уровне, так и на уровне сообщества и конкретного человека. Выделим основные из них (табл. 1).

²⁰ US Food and Drug Administration. Food labeling; nutrition labeling of standard menu items in restaurants and similar retail food establishments, 2014. URL: <https://www.federalregister.gov/documents/2014/12/01/2014-27833/food-labeling-nutrition-labeling-of-standard-menu-items-in-restaurants-and-similar-retail-food> (дата обращения: 05.10.2023).

Таблица 1

**Типология мер государственной политики
по стимулированию населения к здоровому питанию**

Характеристика мер	Примеры реализации
Национальный уровень	
<p>Формирование модели здорового питания населения на общегосударственном уровне и создание условий для ее реализации</p>	<p><i>Организационно-просветительская деятельность:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – разработка национальных руководств с рекомендациями по питанию с указанием норм потребления питательных веществ для разных возрастных групп населения; – реализация комплексных общенациональных программ по стимулированию жителей страны к здоровому питанию; – продвижение кампании социального маркетинга; – внедрение общенациональных образовательно-просветительских кампаний с участием СМИ. <p><i>Экономические меры:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – субсидии социально уязвимым категориям населения; – государственное субсидирование производителей и поставщиков продуктов питания, полезных для здоровья. <p><i>Административно-законодательное регулирование:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – введение дифференцированных косвенных налогов на отдельные продукты питания с высоким уровнем содержания вредных веществ; – изменение рыночной конъюнктуры на рынках продовольственных товаров и общественного питания; – установление к заведениям, торгующим продуктами питания, требования по размещению информации о пищевой ценности товара. <p><i>Финансовые инструменты:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – финансирование научно-прикладных исследований по разработке, мониторингу программ здорового питания и оценке их результативности; – федеральная система грантовой поддержки инициатив общественных и некоммерческих организаций, реализующих проекты по стимулированию здорового питания
Региональный уровень	
<p>Регулирование пищевого поведения людей на региональном уровне</p>	<p><i>Организационно-просветительская деятельность:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – реализация территориальных программ с целью популяризации культуры здорового питания жителей региона; – социальная реклама в местных СМИ. <p><i>Административно-законодательное регулирование:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – введение региональных ограничений численности и доступности предприятий быстрого питания. <p><i>Экономические меры:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – организация региональных программ продовольственной помощи малообеспеченным слоям населения. <p><i>Финансовые инструменты:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – грантовая поддержка на конкурсной основе инициатив местных организаций по пропаганде правильного питания
Индивидуальный уровень	
<p>Обеспечение индивидуального подхода к решению проблемы питания людей</p>	<p><i>Организационно-просветительская деятельность:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – индивидуальные консультации от медицинских работников (в том числе в ходе диспансеризации и профилактических осмотров, а также онлайн) о принципах здорового питания

Уроки зарубежного опыта: рекомендации по совершенствованию государственной политики здорового питания в России

Модель здорового питания российского населения на общегосударственном уровне отражена в таких основополагающих документах, как Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации²¹, Рекомендации по рациональным нормам потребления пищевых продуктов, отвечающих современным требованиям здорового питания²², федеральный проект «Формирование системы мотивации граждан к здоровому образу жизни, включая здоровое питание и отказ от вредных привычек», разработанный в рамках национального проекта «Демография»²³. В то же время следует отметить, что в названных документах недостаточно полно раскрыты принципы здорового рациона человека, а также отсутствует информация о рекомендуемой норме ежедневного потребления необходимых макро- и микронутриентов. Полезным было бы учесть зарубежный опыт и по примеру развитых стран разработать национальный стандарт здорового питания россиян.

Анализ зарубежного опыта свидетельствует о возможной результативности различных программ субсидирования. Правительством нашей страны также реализуются экономические меры субсидирования отечественных поставщиков продуктов питания, особое место среди которых занимает финансовая поддержка фермерских хозяйств. Так, в 2022 г. из федерального бюджета было направлено более 6 млрд руб. на субсидии фермерам²⁴, а в 2024 г. объем финансирования предполагается увеличить до 8 млрд руб.²⁵. Кроме того, с 2017 г. ежегодно из федерального бюджета выделяются средства на субсидирование части расходов российских организаций, связанных с транспортировкой сельскохозяйственной и продовольственной продукции²⁶. В 2022 г. разработан федеральный проект «Развитие овощеводства и картофелеводства»²⁷, в рамках которого определен механизм государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей с целью стимулирования производства картофеля и овощей. Реализуемые Правительством России меры положительно отразились на темпах роста производства

²¹ Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации, утв. указом Президента Российской Федерации от 21.01.2020 N 20.

²² Рекомендации по рациональным нормам потребления пищевых продуктов, отвечающих современным требованиям здорового питания, утв. приказом Минздрава России от 19.08.2016 N 614.

²³ Паспорт национального проекта «Демография», утв. президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 N 16.

²⁴ Национальный доклад о ходе и результатах реализации в 2022 г. Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 06.07.2023 N 1810-р. URL: <https://mcx.gov.ru/upload/iblock/8b5/yvt18slkd24xjlxudr56sy9nvxnrrfuu.pdf> (дата обращения: 04.01.2024).

²⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 22.12.2023 N 2249.

²⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 15.09.2017 N 1104.

²⁷ Федеральный проект «Развитие овощеводства и картофелеводства», утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 18.04.2022 N 695.

плодоовощной продукции в нашей стране²⁸. Однако заметим, что, несмотря на осуществляемые меры, экономическая доступность овощей и фруктов в России остается пока еще на невысоком уровне (Четаева и др., 2022).

Среди механизмов государственного регулирования спроса в формировании здорового рациона российских граждан выделим субсидии общеобразовательным учреждениям для организации горячего питания школьников, а также организацию бесплатного питания для определенных категорий учащихся (дети из многодетных семей, сироты и пр.)²⁹. При этом для укрепления здоровья молодого поколения представляется целесообразным внести соответствующие изменения в «Санитарно-эпидемиологические требования к организациям воспитания и обучения, отдыха и оздоровления детей и молодежи»³⁰ в части рекомендуемых суточных норм продуктов питания ввиду их морального устаревания.

Следует отметить, что такая популярная в развитых странах мера финансовой поддержки предприятий, как налоговые льготы работодателям, обеспечивающим льготное сбалансированное/горячее питание работников, могла бы стать одним из возможных путей формирования правильных пищевых привычек у работающих россиян (Засимова и др., 2014).

Позитивной тенденцией является тот факт, что получившие распространение в ряде развитых стран административно-законодательные механизмы, в частности, *дифференциация косвенных налогов* на отдельные группы продовольственных товаров, начали применяться и в России. Так, в 2019 г. с 20% до 10% была снижена ставка налога на добавленную стоимость (НДС) для плодово-ягодной продукции³¹, а в 2023 г. были предприняты меры по ограничению потребления фастфуда и сахаросодержащей продукции: с 10% до 20% выросла ставка НДС, применяемая для продукции быстрого питания, а безалкогольные сладкие газированные напитки вошли в категорию подакцизных товаров³².

Зарубежный опыт свидетельствует о том, что наибольший позитивный эффект может принести совокупность мер: налогообложение вредных продуктов с одновременной выплатой субсидий как производителям/продавцам здоровой пищи, так и ее потребителям (Niebylski et al., 2015). При этом именно комплексные программы подобного рода пользуются наибольшей поддержкой со стороны населения. В то же время специалисты выделяют ряд возможных проблем, связанных с налогообложением про-

²⁸ Министерство сельского хозяйства Российской Федерации. URL: <https://mcx.gov.ru/press-service/news/realizatsiya-fedproekta-pozvolila-poluchit-samyu-vysokiy-urozhay-kartofelya-za-30-let/> (дата обращения: 03.01.2024).

²⁹ Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 N 273-ФЗ.

³⁰ Санитарно-эпидемиологические требования к организациям воспитания и обучения, отдыха и оздоровления детей и молодежи, утв. постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 28.09.2020 N 28.

³¹ Федеральный закон «О внесении изменений в статью 164 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» от 02.08.2019 N 268-ФЗ.

³² Федеральный закон «О внесении изменений в статью 4 части первой, часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 21.11.2022 N 443-ФЗ.

дукции, вредной для здоровья. Во-первых, отмечается возможный регрессивный характер налога: в структуре потребления малообеспеченных домохозяйств преобладают именно те продукты, которые становятся дороже вследствие введения налога (Niebylski et al., 2015). Во-вторых, налоги могут не оказать ожидаемого эффекта на изменение пищевого поведения людей в случае небольшой величины налоговой ставки, о чем свидетельствует, например, опыт введения акцизов на вредную продукцию во Франции и Венгрии (Kurz, König, 2021). Экспертами отмечается, что для достижения значительного положительного эффекта ставка налога на продукты, вредные для здоровья, должна составлять как минимум 20% (Niebylski et al., 2015). Кроме того, сообщается о возможном снижении эффективности данного механизма в долгосрочной перспективе по причине адаптации населения к изменившимся ценам на товары питания (Pedraza et al., 2019). Выделенные ограничения указывают на необходимость тщательного подхода к определению ставки налога на вредные продукты и учета возможных сценариев воздействия вводимых налогов на пищевое поведение различных социально-демографических групп населения.

Еще одна административно-законодательная мера, используемая в России в последние годы, – введение с 2018 г. обязательной *маркировки ряда продукции*, обязывающей производителя указывать на товаре сведения о его изготовителе и составе³³. При этом список маркируемых товаров постоянно расширяется. Такая мера минимизирует вероятность попадания к потребителям контрафактных товаров, в том числе продукции, опасной для здоровья.

Набирающая популярность за рубежом цветовая маркировка продуктов питания по типу «Светофор» введена также в России³⁴ по инициативе Роспотребнадзора в 2018 г. Однако в нашей стране она пока не является обязательной для производителей и достаточно редко используется в торговой практике. Масштабный опрос российского населения, проведенный в 2019 г. Всероссийским центром изучения общественного мнения³⁵, выявил, что 67% россиян считают информацию, имеющуюся на этикетке продуктов, достаточно полной. Однако большинство покупателей (70% опрошенных) отметили при этом, что эта информация сложна для восприятия и недостаточно заметна. Зарубежный опыт показывает, что более широкое внедрение в практику маркировки с подробной и наглядной информацией о пищевой ценности товара по типу «Светофор» могло бы способствовать как повышению информированности российских покупателей о возможном воздействии продуктов питания на здоровье, так и стимулировать потребление более здоровой пищи (Kunz et al., 2020).

³³ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28.04.2018 N 792-р.

³⁴ Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека. URL: [rosпотребнадзор.ru/about/info/news/news_details.php?ELEMENT_ID=12028#:~:text=\(дата обращения: 20.12.2023\)](https://rosпотребнадзор.ru/about/info/news/news_details.php?ELEMENT_ID=12028#:~:text=(дата%20обращения:20.12.2023)).

³⁵ Всероссийский центр изучения общественного мнения. Маркировка «Светофор»: путь к здоровому питанию? URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/markirovka-svetofor-put-k-zdorovomu-pitaniyu-> (дата обращения: 03.01.2024).

Таким образом, мировой опыт свидетельствует о разнообразии возможных инструментов, которые может использовать государство для стимулирования населения к правильному и здоровому питанию. Это и экономические меры, и организационно-просветительские мероприятия, а также методы административного и информационного характера, реализуемые как на национальном, так и на территориальном уровнях. Отдельно следует отметить необходимость проведения научно-прикладных исследований по мониторингу программ здорового питания и оценке их результативности с учетом широкого спектра возможных издержек и выгод. Представляется, что многие из названных механизмов могли бы быть полезны при выработке мер государственной политики, направленной на поддержание здоровья российского населения и уменьшение рисков неинфекционных заболеваний, вызванных, в том числе, неправильным питанием. Оценка результативности осуществляемых мер могла бы стать предметом будущих исследований.

Благодарность:

Исследование поддержано факультетом экономических наук
Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики».

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Дедов И.И., Концевая А.В., Шестакова М.В., Белоусов Ю.Б., Баланова Ю.А., Худяков М.Б., Карпов О.И. Экономические затраты на сахарный диабет 2 типа и его основные сердечно-сосудистые осложнения в Российской Федерации // Сахарный диабет. 2016. Т. 19, № 6. С. 518–527.
2. Засимова Л.С., Хоркина Н.А., Калинин А.М. Роль государства в развитии программ укрепления здоровья на рабочем месте // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 4. С. 69–94.
3. Четаева К.Г., Пахомов Ю.Н., Липатова Л.Н. Статистическая оценка влияния аграрного сектора на сглаживание межрегиональных социально-экономических различий // АПК: экономика, управление. 2022. № 1. С. 20–29.
4. An R. Effectiveness of subsidies in promoting healthy food purchases and consumption: a review of field experiments // Public Health Nutrition. 2013. Vol. 16, no. 7. P. 1215–1228. URL: <https://doi.org/10.1017/S1368980012004715>
5. Ares G., Antúnez L., Curutchet M., Galicia L., Moratorio X., Giménez A., Bove I. Immediate effects of the implementation of nutritional warnings in Uruguay: awareness, self-reported use and increased understanding // Public Health Nutrition. 2021. Vol. 24, no. 2. P. 364–375. URL: <https://doi.org/10.1017/S1368980020002517>

6. Ares G., Antúnez L., Curutchet M., Giménez A. Warning labels as a policy tool to encourage healthier eating habits // *Current Opinion in Food Science*. 2023. No. 51. Art. no. 101011. URL: <https://doi.org/10.1016/j.cofs.2023.101011>
7. Basto-Abreu A., Torres-Alvarez R., Reyes-Sánchez F., González-Morales R., Canto-Osorio F., Colchero M., Barquera S., Rivera J., Barrientos-Gutierrez T. Predicting obesity reduction after implementing warning labels in Mexico: A modeling study // *PLoS Med*. 2020. Vol. 17, no. 7. Art. no. e1003221. URL: <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1003221>
8. Brown H., Xiang H., Albani V., Goffe L., Akhter N., Lake A., Sorrell S., Gibson E., Wildman J. No new fast-food outlets allowed! Evaluating the effect of planning policy on the local food environment in the North East of England // *Social Science & Medicine*. 2022. Vol. 306. Art. no. 115126. URL: <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2022.115126>
9. Carreño I. Chile's Black STOP Sign for Foods High in Fat, Salt or Sugar // *European Journal of Risk Regulation*. 2015. Vol. 6, no. 4. P. 622–628. URL: <https://doi.org/10.1017/S1867299X0000516X>
10. Chen B., Kattelman K., Comstock C., McCormack L., Wey H., Meendering J. Parenting Styles, Food Parenting Practices and Dietary Intakes of Preschoolers // *Nutrients*. 2021. Vol. 13, no. 10. Art. no. 3630. URL: <https://doi.org/10.3390/nu13103630>
11. Chen J., Yang C. The Impact of the National Nutrition Program 2017–2030 on People's Food Purchases: A Revenue-Based Perspective // *Nutrients*. 2021. Vol. 13, no. 9. Art. no. 3030. URL: <https://doi.org/10.3390/nu13093030>
12. Czarniecka-Skubina E., Gutkowska K., Hamulka J. The Family Environment as a Source for Creating the Dietary Attitudes of Primary School Students—A Focus Group Interview: The Junior-Edu-Żywnienie (JEŻ) Project // *Nutrients*. 2023. Vol. 15, no. 23. Art. no. 4930. URL: <https://doi.org/10.3390/nu15234930>
13. Dixon H., Scully M., Durkin S. Finding the keys to successful adult-targeted advertisements on obesity prevention: an experimental audience testing study // *BMC Public Health*. 2015. No. 15, art. no. 804. URL: <https://doi.org/10.1186/s12889-015-2159-6>
14. Drewnowski A., Shultz J. Impact of aging on eating behaviors, food choices, nutrition, and health status // *Journal of Nutrition, Health & Aging*. 2001. Vol. 5, no. 2. P. 75–79.
15. Fischer C., Garnett T. Plates, pyramids and planets Developments in national healthy and sustainable dietary guidelines: a state of play assessment. 2016. URL: <https://www.fao.org/3/i5640e/i5640e.pdf> (дата обращения: 04.12.2023).
16. Fras Z., Jakše B., Kreft S., Malek Ž., Kamin T., Tavčar N., Fidler Mis N. The Activities of the Slovenian Strategic Council for Nutrition 2023/24 to Improve the Health of the Slovenian Population and the Sustainability of Food: A Narrative Review // *Nutrients*. 2023. Vol. 15, no. 20. Art. no. 4390. URL: <https://doi.org/10.3390/nu15204390>

17. French S. Pricing Effects on Food Choices // *The Journal of Nutrition*. 2003. Vol. 133, no. 3. P. 841S–843S. URL: <https://doi.org/10.1093/jn/133.3.841S>
18. Friant-Perrot M., Garde A., Chansay A. Regulating Food Marketing: France as a Disappointing Example // *European Journal of Risk Regulation*. 2017. Vol. 8, no. 2. P. 311–326. URL: <https://doi.org/10.1017/err.2017.31>
19. Goodman S., Armendariz G., Corkum A., Arellano L., Jáuregui A., Keeble M., Marshall J., Sacks G., Thrasher J., Vanderlee L., White C., Hammond D. Recall of government healthy eating campaigns by consumers in five countries // *Public Health Nutrition*. 2021. Vol. 24, no. 13. P. 3986–4000. URL: <https://doi.org/10.1017/S1368980021001415>
20. Hercberg S., Chat-Yung S., Chauliac M. The French National Nutrition and Health Program: 2001–2006–2010 // *International Journal of Public Health*. 2008. Vol. 53. P. 68–77. URL: <https://doi.org/10.1007/s00038-008-7016-2>
21. Jeffery R., Baxter J., McGuire M., Linde J. Are fast food restaurants an environmental risk factor for obesity? // *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity*. 2006. Vol. 3, no. 2. URL: <https://doi.org/10.1186/1479-5868-3-2>
22. Kunz S., Haasova S., Rieß J., Florack A. Beyond Healthiness: The Impact of Traffic Light Labels on Taste Expectations and Purchase Intentions // *Foods*. 2020. Vol. 9, no. 2. Art. no. 134. URL: <https://doi.org/10.3390/foods9020134>
23. Kurz C., König A. The causal impact of sugar taxes on soft drink sales: evidence from France and Hungary // *European Journal of Health Economics*. 2021. Vol. 22. P. 905–915. URL: <https://doi.org/10.1007/s10198-021-01297-x>
24. Ljubičić M., Matek Sarić M., Klarin I., Rumbak I., Colić Barić I., Ranilović J., EL-Kenawy A., Papageorgiou M., Vittadini E., Černelič Bizjak M., Guiné R. Motivation for health behaviour: A predictor of adherence to balanced and healthy food across different coastal Mediterranean countries // *Journal of Functional Foods*. 2022. Vol. 91. URL: <https://doi.org/10.1016/j.jff.2022.105018>
25. Mozaffarian D., Angell S., Lang T., Rivera J. Role of government policy in nutrition-barriers to and opportunities for healthier eating // *BMJ*. 2018. No. 361, art. no. k2426. URL: <https://doi.org/10.1136/bmj.k2426>
26. Nicholas L., Roberts D., Pond D. The role of the general practitioner and the dietitian in patient nutrition management // *Asia Pacific journal of clinical nutrition*. 2003. Vol. 12, no. 1. P. 3–8.
27. Niebylski M., Redburn K., Duhaney T., Campbell N. Healthy food subsidies and unhealthy food taxation: A systematic review of the evidence // *Nutrition*. 2015. Vol. 31, no. 6. P. 787–795. URL: <https://doi.org/10.1016/j.nut.2014.12.010>
28. O’Hearn M., Lara-Castor L., Cudhea F., Miller V., Reedy J., Shi P., Zhang J., Wong J., Economos C., Micha R., Mozaffarian D. and Global Dietary Database. Incident type 2 diabetes attributable to suboptimal diet in 184 countries // *Nature Medicine*. 2023. Vol. 29. P. 982–995. URL: <https://doi.org/10.1038/s41591-023-02278-8>

29. Pedraza L., Popkin B., Batis C., Adair L., Robinson W., Guilkey D., Taillie L. The caloric and sugar content of beverages purchased at different store-types changed after the sugary drinks taxation in Mexico // *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity*. 2019. No. 16, art. no. 103. URL: <https://doi.org/10.1186/s12966-019-0872-8>
30. Pollard C., Miller M., Daly A., Crouchley K., O'Donoghue K., Lang A., Binns C. Increasing fruit and vegetable consumption: Success of the Western Australian Go for 2&5^c campaign // *Public Health Nutrition*. 2008. Vol. 11, no. 3. P. 314–320. URL: <https://doi.org/10.1017/S1368980007000523>
31. Prosperi P., Kleftodimos G. Estimating the effects of an agricultural producer subsidy on the availability and accessibility of fruit, vegetables and pulses in France // *European Public Health Alliance (EPHA)*. 2021. URL: <https://hal.science/hal-04015905> (дата обращения: 05.10.2023).
32. Reidlinger D., Darzi J., Hall W., Seed P., Chowienczyk P., Sanders T. How effective are current dietary guidelines for cardiovascular disease prevention in healthy middle-aged and older men and women? A randomized controlled trial // *The American Journal of Clinical Nutrition*. 2015. Vol. 101, no. 5. P. 922–930. URL: <https://doi.org/10.3945/ajcn.114.097352>
33. Reyes M., Smith Taillie L., Popkin B., Kanter R., Vandevijvere S., Corvalán C. Changes in the amount of nutrient of packaged foods and beverages after the initial implementation of the Chilean Law of Food Labelling and Advertising: A nonexperimental prospective study // *PLoS Medicine*. 2020. Vol. 17, no. 7. Art. no. e1003220. URL: <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1003220>
34. Satia J., Kristal A., Curry S., Trudeau E. Motivations for healthful dietary change // *Public Health Nutrition*. 2001. Vol. 4, no. 5. P. 953–959. URL: <https://doi.org/10.1079/PHN20011157>
35. Silva A., Etilé F, Jamet G. Consequences of the Five-a-Day Campaign: Evidence from French Panel Data // *Selected Paper prepared for presentation at the Agricultural and Applied Economics Association (AAEA) Annual Meeting, Washington DC*. 2013. URL: <https://ageconsearch.umn.edu/record/150426> (дата обращения: 04.11.2023).
36. Stables G., Subar A., Patterson B., Dodd K., Heimendinger J., Van Duyn M., Nebeling L. Changes in vegetable and fruit consumption and awareness among US adults: Results of the 1991 and 1997 5 A Day for Better Health Program surveys // *Journal of the American Dietetic Association*. 2002. Vol. 102, no. 6. P. 809–817. URL: [https://doi.org/10.1016/S0002-8223\(02\)90181-1](https://doi.org/10.1016/S0002-8223(02)90181-1)
37. Stok F., Hoffmann S., Volkert D., Boeing H., Ensenaer R., Stelmach-Mardas M., Kiesswetter E., Weber A., Rohm H., Lien N., Brug J., Holdsworth M., Renner B. The DONE framework: creation, evaluation, and updating of an interdisciplinary, dynamic framework 2.0 of determinants of nutrition and eating // *PLoS One*. 2017. Vol. 12, no. 2. Art. no. e0171077. URL: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0171077>
38. Sturm R., Hattori A. Diet and obesity in Los Angeles County 2007–2012: Is there a measurable effect of the 2008 “Fast-Food Ban”? // *Social Science & Medicine*. 2015. Vol. 133. P. 205–211. URL: <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2015.03.004>

39. Tsochantaridou A., Sergentanis T., Grammatikopoulou M., Merakou K., Vassilakou T., Kornarou E. Food Advertisement and Dietary Choices in Adolescents: An Overview of Recent Studies // *Children (Basel)*. 2023. Vol. 10, no. 3. Art. no. 442. URL: <https://doi.org/10.3390/children10030442>
40. Turrell G., Hewitt B., Patterson C., Oldenburg B., Gould T. Socioeconomic differences in food purchasing behavior and suggested implications for diet-related health promotion // *Journal of Human Nutrition and Dietetics*. 2002. Vol. 15, no. 5. P. 355–364. URL: <https://doi.org/10.1046/j.1365-277X.2002.00384.x>
41. van Erpecum CP, van Zon S., Bültmann U, Smidt N. The association between the presence of fast-food outlets and BMI: the role of neighbourhood socio-economic status, healthy food outlets, and dietary factors // *BMC Public Health*. 2022. Vol. 22. P. 1432. URL: <https://doi.org/10.1186/s12889-022-13826-1>
42. Wardle J., Haase A., Steptoe A., Nillapun M., Jonwutiwes K., Bellisle F. Gender differences in food choice: The contribution of health beliefs and dieting // *Annals of Behavioral Medicine*. 2004. Vol. 27, no. 2. P. 107–116. URL: https://doi.org/10.1207/s15324796abm2702_5
43. Znyk M., Zajdel R., Kaleta D. Consulting Obese and Overweight Patients for Nutrition and Physical Activity in Primary Healthcare in Poland // *International Journal of Environmental Research and Public Health*. 2022. Vol. 19, no. 13. Art. no. 7694. URL: <https://doi.org/10.3390/ijerph19137694>

REFERENCES

1. An., R. (2013) ‘Effectiveness of subsidies in promoting healthy food purchases and consumption: a review of field experiments’, *Public Health Nutrition*, 16(7), pp. 1215–1228. DOI: 10.1017/S1368980012004715
2. Ares, G., Antúnez, L., Curutchet, M. and Giménez, A. (2023) ‘Warning labels as a policy tool to encourage healthier eating habits’, *Current Opinion in Food Science*, 51, art. no. 101011. DOI: /10.1016/j.cofs.2023.101011
3. Ares, G., Antúnez, L., Curutchet, M., Galicia, L., Moratorio, X., Giménez, A. and Bove, I. (2021) ‘Immediate effects of the implementation of nutritional warnings in Uruguay: awareness, self-reported use and increased understanding’, *Public Health Nutrition*, 24(2), pp. 364–375. DOI: 10.1017/S1368980020002517
4. Basto-Abreu, A., Torres-Alvarez, R., Reyes-Sánchez, F., González-Morales, R., Canto-Osorio, F., Colchero, M., Barquera, S., Rivera, J. and Barrientos-Gutierrez, T. (2020) ‘Predicting obesity reduction after implementing warning labels in Mexico: A modeling study’, *PLoS Medicine*, 17(7), art. no. e1003221. DOI: 10.1371/journal.pmed.1003221

5. Brown, H., Xiang, H., Albani, V., Goffe, L., Akhter, N., Lake, A., Sorrell, S., Gibson, E. and Wildman, J. (2022) 'No new fast-food outlets allowed! Evaluating the effect of planning policy on the local food environment in the North East of England', *Social Science & Medicine*, 306, art. no. 115126. DOI: 10.1016/j.socscimed.2022.115126
6. Carreño, I. (2015) 'Chile's Black STOP Sign for Foods High in Fat, Salt or Sugar', *European Journal of Risk Regulation*, 6(4), pp. 622–628. DOI: 10.1017/S1867299X0000516X
7. Chen, B., Kattelman, K., Comstock, C., McCormack, L., Wey, H. and Meendering, J. (2021) 'Parenting Styles, Food Parenting Practices and Dietary Intakes of Preschoolers', *Nutrients*, 13(10), art. no. 3630. DOI: 10.3390/nu13103630
8. Chen, J. and Yang, C. (2021) 'The Impact of the National Nutrition Program 2017-2030 on People's Food Purchases: A Revenue-Based Perspective', *Nutrients*, 13(9), art. no. 3030. DOI: 10.3390/nu13093030
9. Chetaeva, K.G., Pakhomov, Yu.N. and Lipatova, L.N. (2022) 'Statistical assessment of the impact of the agrarian sector on smoothing out interregional socio-economic differences', *AIC: Economics, Management*, 1, pp. 20–29. DOI: 10.33305/221-20 (in Russian).
10. Czarniecka-Skubina, E., Gutkowska, K. and Hamulka, J. (2023) 'The Family Environment as a Source for Creating the Dietary Attitudes of Primary School Students-A Focus Group Interview: The Junior-Edu-Żywnienie (JEŻ) Project', *Nutrients*, 15(23), art. no. 4930. DOI: 10.3390/nu15234930
11. Dedov, I.I., Kontsevaya, A.V., Shestakova, M.V., Belousov, Y.B., Balanova, J.A., Khud'yakov, M.B. and Karpov, O.I. (2016) 'Economic evaluation of type 2 diabetes mellitus burden and its main cardiovascular complications in the Russian Federation', *Diabetes mellitus*, 19(6), pp. 518–527. DOI: 10.14341/DM8153 (in Russian).
12. Dixon, H., Scully, M. and Durkin, S. (2015) 'Finding the keys to successful adult-targeted advertisements on obesity prevention: an experimental audience testing study', *BMC Public Health*, 15, art. no. 804. DOI: 10.1186/s12889-015-2159-6
13. Drewnowski, A. and Shultz, J. (2001) 'Impact of aging on eating behaviors, food choices, nutrition, and health status', *Journal of Nutrition, Health & Aging*, 5(2), pp. 75–79.
14. Fischer, C. and Garnett, T. (2016) *Plates, pyramids and planets Developments in national healthy and sustainable dietary guidelines: a state of play assessment*. Available at: <https://www.fao.org/3/i5640e/i5640e.pdf> (Accessed 4 December 2023).
15. Fras, Z., Jakše, B., Kreft, S., Malek, Ž., Kamin, T., Tavčar, N. and Fidler Mis, N. (2023) 'The Activities of the Slovenian Strategic Council for Nutrition 2023/24 to Improve the Health of the Slovenian Population and the Sustainability of Food: A Narrative Review', *Nutrients*, 15(20), art. no. 4390. DOI: 10.3390/nu15204390
16. French, S. (2003) 'Pricing Effects on Food Choices', *The Journal of Nutrition*, 133(3), pp. 841S–843S. DOI: 10.1093/jn/133.3.841S

17. Friant-Perrot, M., Garde, A. and Chansay, A. (2017) 'Regulating Food Marketing: France as a Disappointing Example', *European Journal of Risk Regulation*, 8(2), pp. 311–326. DOI: 10.1017/err.2017.31
18. Goodman, S., Armendariz, G., Corkum, A., Arellano, L., Jáuregui, A., Keeble, M., Marshall, J., Sacks, G., Thrasher, J., Vanderlee, L., White, C. and Hammond, D. (2021) 'Recall of government healthy eating campaigns by consumers in five countries', *Public Health Nutrition*, 24(13), pp. 3986–4000. DOI: 10.1017/S1368980021001415
19. Hercberg, S., Chat-Yung, S. and Chauliac, M. (2008) 'The French National Nutrition and Health Program: 2001–2006–2010', *International Journal of Public Health*, 53, pp. 68–77. DOI: 10.1007/s00038-008-7016-2
20. Jeffery, R., Baxter, J., McGuire, M. and Linde, J. (2006) 'Are fast food restaurants an environmental risk factor for obesity?', *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity*, 3(2). DOI: 10.1186/1479-5868-3-2
21. Kunz, S., Haasova, S., Rieß, J. and Florack, A. (2020) 'Beyond Healthiness: The Impact of Traffic Light Labels on Taste Expectations and Purchase Intentions', *Foods*, 9(2), art. no. 134. DOI: 10.3390/foods9020134
22. Kurz, C. and König, A. (2021) 'The causal impact of sugar taxes on soft drink sales: evidence from France and Hungary', *European Journal of Health Economics*, 22, pp. 905–915. DOI: 10.1007/s10198-021-01297-x
23. Ljubičić, M., Matek Sarić, M., Klarin, I., Rumbak, I., Colić Barić, I., Ranilović, J., EL-Kenawy, A., Papageorgiou, M., Vittadini, E., Černelič Bizjak, M. and Guiné, R. (2022) 'Motivation for health behaviour: A predictor of adherence to balanced and healthy food across different coastal Mediterranean countries', *Journal of Functional Foods*, 91. DOI: 10.1016/j.jff.2022.105018
24. Mozaffarian, D., Angell, S., Lang, T. and Rivera, J. (2018) 'Role of government policy in nutrition—barriers to and opportunities for healthier eating', *BMJ*, 361, art. no. k2426. DOI: 10.1136/bmj.k2426
25. Nicholas, L., Roberts, D. and Pond, D. (2003) 'The role of the general practitioner and the dietitian in patient nutrition management', *Asia Pacific Journal of Clinical Nutrition*, 12(1), pp. 3–8.
26. Niebylski, M., Redburn, K., Duhaney, T. and Campbell, N. (2015) 'Healthy food subsidies and unhealthy food taxation: A systematic review of the evidence', *Nutrition*, 31(6), pp. 787–795. DOI: 10.1016/j.nut.2014.12.010
27. O'Hearn, M., Lara-Castor, L., Cudhea, F., Miller, V., Reedy, J., Shi, P., Zhang, J., Wong, J., Economos, C., Micha, R., Mozaffarian, D. and Global Dietary Database (2023) 'Incident type 2 diabetes attributable to suboptimal diet in 184 countries', *Nature Medicine*, 29, pp. 982–995. DOI: 10.1038/s41591-023-02278-8
28. Pedraza, L., Popkin, B., Batis, C., Adair, L., Robinson, W., Guilkey, D. and Taillie, L. (2019) 'The caloric and sugar content of beverages purchased at different store-types changed after the sugary drinks taxation in Mexico', *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity*, 16, art. no. 103. DOI: 10.1186/s12966-019-0872-8

29. Pollard, C., Miller, M., Daly, A. Crouchley, K., O'Donoghue, K., Lang, A. and Binns, C. (2008) 'Increasing fruit and vegetable consumption: Success of the Western Australian Go for 2&5° campaign', *Public Health Nutrition*, 11(3), pp. 314–320. DOI: 10.1017/S1368980007000523
30. Prosperi, P. and Kleftodimos, G. (2021) 'Estimating the effects of an agricultural producer subsidy on the availability and accessibility of fruit, vegetables and pulses in France', *European Public Health Alliance (EPHA)*, pp. 21. Available at: <https://hal.science/hal-04015905> (Accessed 5 October 2023).
31. Reidlinger, D., Darzi, J., Hall, W., Seed, P., Chowienczyk, P. and Sanders, T. (2015) 'How effective are current dietary guidelines for cardiovascular disease prevention in healthy middle-aged and older men and women? A randomized controlled trial', *American Journal of Clinical Nutrition*, 101(5), pp. 922–30. DOI: 10.3945/ajcn.114.097352
32. Reyes, M, Taillie, L., Popkin, B., Kanter, R., Vandevijvere, S. and Corvalán, C. (2020) 'Changes in the amount of nutrient of packaged foods and beverages after the initial implementation of the Chilean Law of Food Labelling and Advertising: A nonexperimental prospective study', *PLoS Medicine*, 17(7), art. no. e1003220. DOI: 10.1371/journal.pmed.1003220
33. Satia, J., Kristal, A., Curry, S. and Trudeau, E. (2001) 'Motivations for healthful dietary change', *Public Health Nutrition*, 4(5), pp. 953–959. DOI: 10.1079/PHN2001157
34. Silva, A., Etilé, F. and Jamet, G. (2013) 'Consequences of the five-a-day campaign: evidence from French panel data', in: *Selected Paper prepared for presentation at the Agricultural and Applied Economics Association (AAEA) Annual Meeting*, Washington DC. p. 25. Available at: <https://ageconsearch.umn.edu/record/150426> (accessed 4 November 2023).
35. Stables, G., Subar, A., Patterson, B., Dodd, K., Heimendinger, J., Van Duyn, M. and Nebeling, L. (2002) 'Changes in vegetable and fruit consumption and awareness among US adults: Results of the 1991 and 1997 5 A Day for Better Health Program surveys', *Journal of the American Dietetic Association*, 102(6), pp. 809–817. DOI: 10.1016/S0002-8223(02)90181-1
36. Stok, F., Hoffmann, S., Volkert, D., Boeing, H., Ensenaue, R., Stelmach-Mardas, M., Kiesswetter, E., Weber, A., Rohm, H., Lien, N., Brug, J., Holdsworth, M. and Renner, B. (2017) 'The DONE framework: creation, evaluation, and updating of an interdisciplinary, dynamic framework 2.0 of determinants of nutrition and eating', *PLoS One*, 12(2), art. no. e0171077. DOI: 10.1371/journal.pone.0171077
37. Sturm, R. and Hattori, A. (2015) 'Diet and obesity in Los Angeles County 2007–2012: Is there a measurable effect of the 2008 “Fast-Food Ban”?', *Social Science & Medicine*, 133, pp. 205–211. DOI: 10.1016/j.socscimed.2015.03.004
38. Tsochantaridou, A., Sergentanis, T., Grammatikopoulou, M., Merakou, K., Vassilakou, T. and Kornarou, E. (2023) 'Food Advertisement and Dietary Choices in Adolescents: An Overview of Recent Studies', *Children (Basel)*, 10(3), art. no. 442. DOI: 10.3390/children10030442

39. Turrell, G., Hewitt, B., Patterson, C., Oldenburg, B., and Gould, T. (2002) 'Socioeconomic differences in food purchasing behavior and suggested implications for diet-related health promotion', *Journal of Human Nutrition and Dietetics*, 15(5), pp. 355–364. DOI: 10.1046/j.1365-277X.2002.00384.x
40. van Erpecum, C., van Zon, S., Bültmann, U. and Smidt, N. (2022) 'The association between the presence of fast-food outlets and BMI: the role of neighbourhood socio-economic status, healthy food outlets, and dietary factors', *BMC Public Health*, 22, pp. 1432. DOI: 10.1186/s12889-022-13826-1
41. Wardle, J., Haase, A., Steptoe, A., Nillapun, M., Jonwutiwes, K. and Bellisle, F. (2004) 'Gender differences in food choice: The contribution of health beliefs and dieting', *Annals of Behavioral Medicine*, 27(2), pp. 107–116. DOI: 10.1207/s15324796abm2702_5
42. Zasimova, L.S., Khorkina, N.A. and Kalinin, A.M. (2014) 'Health policy and worksite wellness programs in Russia', *Public Administration Issues*, 4, pp. 69–94. (In Russian).
43. Znyk, M., Zajdel, R. and Kaleta, D. (2022) 'Consulting Obese and Overweight Patients for Nutrition and Physical Activity in Primary Healthcare in Poland', *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 19(13), art. no. 7694. DOI: 10.3390/ijerph19137694

Статья поступила в редакцию 22.01.2024;
одобрена после рецензирования 26.03.2024;
принята к публикации 05.06.2024.

К сведению авторов

Публикация в журнале является бесплатной.

Все статьи проходят этап рецензирования.

Предоставляемый авторами материал должен быть оригинальным, не публиковавшимся ранее в других печатных изданиях.

Статья должна быть написана языком, понятным не только специалистам в данной области, но и широкому кругу читателей. Это требует отдельного обоснования используемых научных терминов.

Объем текста не должен превышать один авторский лист (40 тыс. знаков).

Рукопись статьи должна быть снабжена информацией об авторах, включающей фамилию, имя и отчество, год рождения, место работы/учебы, ученую степень и звание, адрес и телефон, адрес электронной почты.

Кроме того, к статье нужно приложить: подробную аннотацию (в которой должна быть раскрыта тема, показана степень разработанности проблемы, даны характеристики исследования (теоретическая или эмпирическая работа, на какой информационной базе), а также изложены основные полученные результаты) на русском и английском языках; список ключевых слов, словосочетаний на русском и английском языках. Рукописи принимаются в электронном виде в формате не ниже Word 6.0.

Графики и схемы должны быть в редактируемом формате, рисунки с разрешением 300 dpi. Использование цветных рисунков и графиков не рекомендуется.

Подробнее о требованиях журнала к оформлению статей можно узнать на нашем сайте <http://vgmu.hse.ru> в разделе «Авторам».

Уважаемые читатели!

*Вы можете подписаться на журнал
«Вопросы государственного и муниципального управления»*

Объединенный каталог «Пресса России. Подписка – 2023»

Том 1. Газеты и журналы

Подписной индекс – 81224

Подписано в печать 16.06.2024. Формат 60x88^{1/8}
Бумага офсетная № 1. Печать офсетная. Усл. печ. л. 35,9
Тираж 250 экз.

НИУ ВШЭ

101000 Москва, ул. Мясницкая, 20

Тел.: +7 495 772-95-90 доб. 12631

Отпечатано в ООО «Фотоэксперт»,
109316, Москва, Волгоградский проспект, д. 42