

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ «ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»

В О П Р О С Ы

# ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Public Administration Issues

№ 2

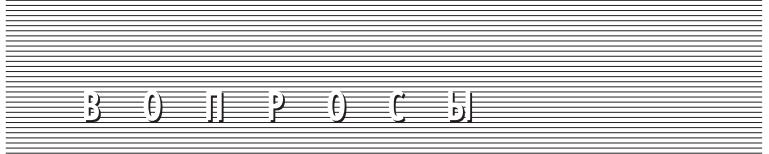
2023

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.

М О С К В А



ISSN 1999-5431

# 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)  
АФАНАСЬЕВ М.П.  
АХРЕМЕНКО А.С.  
ВОРОНОВ А.С.  
ДЖИНГ ЮИДЖИА (КНР)  
ДЭВИС К.М. (Великобритания)  
ЖУЛИН А.Б.  
КЛИМЕНКО А.В.  
КОЧЕГУРА А.П.  
КРАСНОВ М.А.  
КУЗНЕЦОВ Д.Л.  
КУПРЯШИН Г.Л.  
МЕЛЬВИЛЬ А.Ю.  
МИХАЙЛЕНКО Е.К.  
НЕМЕЦ Ю. (Чешская 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:* vgm@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

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

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, Russian Federation

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

#### ***Editorial Council***

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

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

MSTISLAV P. AFANASIEV – Professor, HSE, Russian Federation

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

ALEXANDER S. VORONOV – Associate Professor, Moscow State University n. a. M. V. Lomonosov, Russian Federation

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, Russian Federation / Great Britain

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

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

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

MIHAEL A. KRASNOV – Professor, Faculty of Law, HSE, Russian Federation

DMITRII L. KUZNETSOV – Professor, Director of the Higher School of Law and Administration, Russian Federation

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

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

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, Russian Federation

JURAJ NEMEC – Professor, Masaryk University in Brno, Czech Republic, Vice-president of IRSPM and IASIA HYPERLINK, Editor-in-Chief of the NISPACee Journal

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

IVAN I. OVCHINNIKOV – Professor, Faculty of Law, HSE, Russian Federation

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

ALEXANDER YA. RUBINSTEIN – Professor, Head of the Scientific Direction «Theoretical Economics» of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, Russian Federation

VLADIMIR A. SIVITSKY – Professor, Head of the Department of Constitutional and Administrative Law, School of Law, HSE, Campus in St. Petersburg, Leading Expert of International BRICS Competition Law and Policy Centre, Russian Federation

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

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, Russian Federation

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

The 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

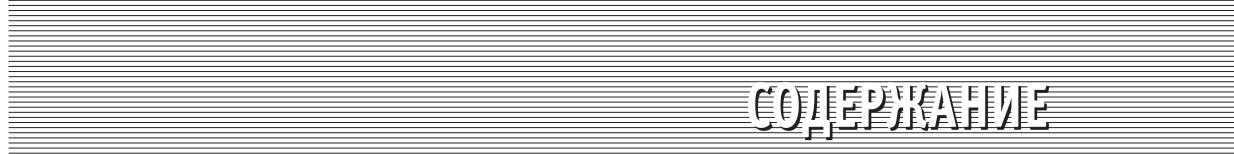
***Our address:***

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>

Certificate of registration of the mass media PI N ФС77-66611 of August 8, 2016. Issued by the Federal Service for Supervision in the Sphere of Telecom, Information Technologies and Mass Communications.



---

## ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Талапина Э.В., Козяр (Двинских) Д.Ю.

ПРОАКТИВНЫЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ УСЛУГИ:

НА ПУТИ К АЛГОРИТМИЗАЦИИ ..... 7

Южаков В.Н., Покида А.Н.,

Зыбуновская Н.В., Старостина А.Н.

ЦИФРОВИЗАЦИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГРАЖДАН

И ГОСУДАРСТВА: ОЦЕНКА ГРАЖДАНАМИ ЭФФЕКТОВ,

РИСКОВ И ПЕРСПЕКТИВ ..... 33

Степанов И.М.

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ОБЪЕМОВ МЕДИЦИНСКОЙ

ПОМОЩИ В СИСТЕМЕ ОМС: РЕГУЛИРОВАНИЕ

И РЕАЛЬНЫЕ ПРАКТИКИ ..... 74

Сунгурев А.Ю., Дмитриева А.Е.

ОБЩЕСТВЕННОЕ УЧАСТИЕ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

ВЛАСТИ: ОБЩЕСТВЕННОЕ И ПАРТИСИПАТОРНОЕ

БЮДЖЕТИРОВАНИЕ И СОУЧАСТВУЮЩЕЕ

ПРОЕКТИРОВАНИЕ НА УРОВНЕ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ

САНКТ-ПЕТЕРБУРГА ..... 103

Еремеева О.С.

ПАСПОРТ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

В ИНФОРМИРОВАНИИ О ТЕРРИТОРИИ

(НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ ХАКАСИЯ) ..... 126

---

## ЛИТЕРАТУРНЫЙ ОБЗОР

Дмитриенко А.С.

ОБЗОР МОДЕЛЕЙ ФИНАНСИРОВАНИЯ

ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ: МЕХАНИЗМЫ

ДОВЕДЕНИЯ СРЕДСТВ И РОЛЬ ГОСУДАРСТВА ..... 146

Емельянова М.К.

РЕПУТАЦИЯ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПКАХ:

ОСОБЕННОСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ, КЛЮЧЕВЫЕ

ИНДИКАТОРЫ И ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ..... 172

# CONTENTS

---

## THE THEORY AND PRACTICES OF PUBLIC ADMINISTRATION

Talapina E.V., Kozyar (Dvinskikh) D.Yu. PROACTIVE PUBLIC SERVICES: ON THE WAY TO ALGORITHMIZATION .....	7
Yuzhakov V.N., Pokida A.N., Zyubunovskaya N.V., Starostina A.N. DIGITALIZATION OF INTERACTION BETWEEN CITIZENS AND STATE: CITIZENS' ASSESSMENT OF EFFECTS, RISKS AND PROSPECTS.....	33
Stepanov I.M. ALLOCATION OF MEDICAL CARE VOLUMES IN THE SYSTEM OF COMPULSORY HEALTH INSURANCE: REGULATION AND REAL PRACTICE.....	74
Sungurov A.Yu., Dmitrieva A.E. PUBLIC PARTICIPATION IN THE GOVERNMENT ACTIVITIES: PUBLIC AND PARTICIPATORY BUDGETING AND PARTICIPATORY DESIGN AT THE LEVEL OF ST. PETERSBURG MUNICIPALITIES .....	103
Eremeeva O.S. PASSPORT OF THE MUNICIPALITY IN INFORMING ABOUT THE TERRITORY (CASE-STUDY: THE REPUBLIC OF KHAKASSIA) .....	126

---

## LITERATURE REVIEW

Dmitrienko A.S. REVIEW OF HIGHER EDUCATION FINANCING MODELS: FUNDING MECHANISMS AND THE ROLE OF THE STATE .....	146
Emelianova M.K. REPUTATION IN PUBLIC PROCUREMENT: REGULATORY FEATURES, KEY INDICATORS AND PERFORMANCE EVALUATIONS.....	172

Научная статья

УДК: 35.07, 342.9

DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-2-7-32

## ПРОАКТИВНЫЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ УСЛУГИ: НА ПУТИ К АЛГОРИТИЗАЦИИ\*

**Талапина Эльвира Владимировна<sup>1</sup>,  
Козяр (Двинских) Дарья Юрьевна<sup>2</sup>**

<sup>1,2</sup> Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации;  
119571, Москва, пр. Вернадского, д. 82.

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

<sup>2</sup> Кандидат экономических наук; dardlife@gmail.com

**Аннотация.** Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 20 февраля 2019 г. закрепляет требование предоставления государственных услуг в новом «проактивном» режиме. Такой режим удобнее и доступнее для населения, но требует приведения в соответствие ему нормативной правовой базы, чего на данный момент не выполнено. Целью данной работы становится представление авторского подхода к правовому регулированию оказания проактивных государственных услуг с использованием алгоритмов, включая уточнение понятия и содержания проактивных государственных услуг, их типологизацию, дифференциацию правовых режимов их оказания, а также разработку соответствующей правовой модели обработки данных. Для решения задач в исследовании применен комплекс методов: формально-правовой, метод юридического толкования, а также сравнительно-правовой метод. Результатами исследования стали авторская типология проактивных госуслуг; теоретические основания и предложения по дифференциации правовых режимов обработки персональных данных и больших данных в целях оказания проактивных госуслуг, систематизированные в правовой модели обработки данных. Значимость исследовательской работы заключается в новаторском комплексном исследовании правовой трактовки и типологии проактивных госуслуг, с целью определения правового режима обработки данных, используемых для предоставления проактивных госуслуг.

\* Статья подготовлена в рамках научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС при Президенте Российской Федерации.

**Ключевые слова:** государственные услуги, проактивность, обработка данных, персональные данные, большие данные, нормативно-правовое регулирование.

**Для цитирования:** Талапина Э.В., Козяр Д.Ю. Проактивные государственные услуги: на пути к алгоритмизации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2023. № 2. С. 7–32. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-2-7-32.

Original article

## PROACTIVE PUBLIC SERVICES: ON THE WAY TO ALGORITHMIZATION

**Elvira V. Talapina<sup>1</sup>, Daria Yu. Kozyar (Dvinskikh)<sup>2</sup>**

<sup>1,2</sup> Russian Academy of National Economy and Public Administration

under the President of the Russian Federation;

82 Prospect Vernadskogo, 119571 Moscow, Russia

<sup>1</sup> talapina@mail.ru; ORCID: 0000-0003-3395-3126

<sup>2</sup> dardlife@gmail.com

**Abstract.** The Message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly dated February 20, 2019 establishes the requirement to provide public services in a new «proactive» mode. This regime is more convenient and accessible to the Citizens' and requires development of a legal framework that does not currently exist. Proactive public services algorithms legal regulation model is the purpose of this paper. The goal includes clarifying the concept and content of proactive public services, developing their typology, differentiating its legal regimes and designing a legal model for data processing. In order to achieve the goal, a set of methods was used: formal legal, the method of legal interpretation, as well as the comparative legal method. Research results suggest the typology of proactive services; proposals for differentiating the legal regimes of personal data processing and big data for the provision of proactive services, a legal model of data processing. The significance of the research work lies in an innovative comprehensive study of the legal interpretation and typology of proactive public services, and the definition of the legal regime of data processing used to provide proactive public services.

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

**For citation:** Talapina, E.V. and Kozyar (Dvinskikh), D.Yu. 'Proactive public services: on the way to algorithmization', *Public Administration Issues*, 2, pp. 7–32. (In Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-2-7-32.

**JEL Classification:** K19, K23, M15.

## Введение

Взаимодействие государства с обществом постоянно развивается: государство обретает новые функции и утрачивает устаревающие, формирует новые государственные услуги и способы их предоставления. Сегодня цифровые госуслуги сменили ушедшие в прошлое форматы и стали гармоничным способом взаимодействия ведомств и общества.

Внутри «цифровой вселенной» государственных сервисов эволюция пошла ускоренными темпами, и подходы, еще вчера бывшие новыми, сменяются более продвинутыми решениями. К таким относится так называемый проактивный режим предоставления госуслуг: правовым аспектам решения этой управленческой задачи и посвящена данная статья.

Когда мы говорим о проактивности, то имеем в виду упреждающий характер, опережение, что-то, относящееся к будущему, в противовес реактивности, под которой подразумевается ответ или обратная реакция на что-либо (Erlenheim, 2019). При этом единое и общепризнанное понятие проактивной государственной услуги отсутствует, в том числе ввиду того, что концепция проактивности в контексте государственного сектора изучена недостаточно. Основным признаком проактивных государственных услуг является то, что процедуры по подготовке госуслуги выполняются органами госвласти без участия со стороны гражданина (в упреждающем порядке), а триггером для оказания госуслуги становится наступление определенного жизненного события.

Существование такой системы возможно в рамках цифрового государства, когда госорганы имеют всю полноту данных для получения сигналов о необходимости подготовки госуслуги и для ее оказания. Эффективное поддержание проактивного режима обеспечивают автоматизированные алгоритмы принятия решений об оказании госуслуги, включая этапы автоматического сбора данных и анализа.

*Автоматизированные алгоритмы представляют собой техническое воплощение регламентов оказания госуслуг в проактивном режиме; эти алгоритмы замещают собой процедуры с участием человека.* Принятие решения об оказании услуги и ее предоставление становятся автоматическим цифровым процессом. В таких условиях обеспечение безупречного правового контекста необходимо на ранних стадиях, так как его изменение после перевода аналоговых процедур принятия решений в автоматизированные сопряжено с несопоставимыми издержками.

Проактивные технологии предоставления госуслуг уже внедряются в тестовом режиме в ряде стран, что позволяет ознакомиться с их опытом, но не обеспечивает основания для его заимствования (см.: Erlenheim, 2019; Jansen, Olnes, 2016; также см.: New e-Estonia factsheet: National AI «Kratt» Strategy). Как следствие, при переходе на проактивное представление госуслуг государственные органы сталкиваются с сочетанием слаборазвитой теории и отсутствия валидного зарубежного опыта. Опираться можно только на общую идеологию проактивности и систему направлений ее внедрения: процессная, технологическая, правовая.

При этом на данный момент проактивный принцип предоставления госуслуг декларируется в России как основной, и выполняются масштабные шаги по замещению классических процессов предоставления услуг. В Послании Президента РФ Федеральному Собранию 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 остальная система должна сделать самостоятельно, автоматически». Далее, в рамках Федерального проекта «Цифровое государственное управление» Национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» закреплена система мероприятий по цифровой трансформации государственных и муниципальных услуг в духе проактивности. Предполагается, что к 2024 г. государственные (муниципальные) услуги будут предоставляться проактивно и онлайн.

К примерам проактивного режима оказания государственных услуг на настоящий момент можно отнести предоставление налоговых льгот и налоговых вычетов, доставку страховых пенсий по инвалидности на счет, выдачу государственного сертификата на материнский капитал (Пуляевская, Якимова, 2021; Миронова, 2013; Постановление Правления ПФР от 31 мая 2019 г. N 312).

В научной литературе отмечается внедрение принципов проактивности и экстерриториальности при предоставлении государственных услуг в деятельности Пенсионного фонда РФ, Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка субъектами РФ (Приказ Росалкогольрегулирования от 08 ноября 2021 г. N 394).

*Вместе с успехами масштабного внедрения проактивного режима возникают серьезные вопросы, требующие системного нормативно-правового регулирования.* Проактивный режим предоставления государственных услуг по умолчанию предполагает «отслеживание событий частной жизни граждан без их согласия ввиду того, что иным образом невозможно проводить мероприятия по подготовке предоставления государственных услуг при наступлении тех или иных событий в жизни гражданина, но это нарушает ст. 23 Конституции РФ, в соответствии с которой каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну» (Швабауэр, 2021).

Жизнь человека становится все более проницаемой, поскольку в цифровом мире личные границы не только истончаются, но и находятся на пути к полному исчезновению. Например, с 2022 г. в соответствии с Федеральным законом от 8 июня 2020 г. N 168-ФЗ «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации» «на базе ФНС на основе имеющихся многочисленных разрозненных баз данных будет создан единый федеральный информационный регистр (ЕФИР) населения РФ (граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства). Главным источником станут оцифрованные книги ЗАГС, с помощью информации из которых будет формироваться эталонный профиль гражданина, что и составит основу ЕФИР» (Напсо, Напсо, 2021). В этой свя-

зи не подлежит сомнению, что проактивный режим оказания государственных услуг будет играть ключевую роль в реализации эталонного профиля гражданина.

Новые проактивные алгоритмы принятия решений об оказании госуслуг, таким образом, становятся более удобной для населения и рентабельной для государства альтернативой реактивным госуслугам. *Вместе с тем внедрение проактивного режима требует систематизации знаний о проактивности, в частности, конкретизации содержания понятия, состава и типологии услуг, а также предполагает активное развитие законодательства, регулирующего как сами процедуры предоставления услуг, так и вопросы работы с персональными данными, большими данными и государственными реестрами.*

В данной статье предприняты шаги по решению описанной проблемы: авторы структурируют теоретические аспекты проблемы, включая понятие проактивных госуслуг и их типологию, предлагают правовые режимы предоставления госуслуг, учитывающие управление рисками нарушения границ частной жизни, и описывают возможности для сообразного масштабу и новизне задачи развития правового регулирования.

## Понятие и типология проактивных государственных услуг

Под проактивной понимается услуга, которая «активируется» с помощью какого-либо триггера (например, наступление определенного жизненного обстоятельства – вступление в брак, рождение ребенка или открытие нового бизнеса), предполагает наличие воли получателя и требует сбора и хранения данных государственной информационной системой для ее предоставления. Содержание понятия проактивной государственной услуги характеризуют эффекты проактивности со стороны основных участников предоставления госуслуги.

Со стороны пользователя проактивная услуга предоставляется автоматически по предварительному согласию. Услуги организованы таким образом, чтобы у пользователя не возникала необходимость поиска информации о них в сложных бюрократических структурах, а непосредственное участие его требовалось только в так называемых ключевых точках, или точках доступа.

Пользователь предоставляет информацию о себе единожды, повторная отправка данных не требуется, вместе с тем у него должна быть возможность обновления информации.

Со стороны госоргана автоматизированные рабочие процессы обеспечивают последовательность запросов и действий органов государственной власти для оказания проактивной госуслуги; обмен данными замещает обмен документами, а электронные документы замещают бумажные. Процедуры оказания услуги исключают участие гражданина в любых формах, включая подписание заявлений. Все процессы оказания услуг переходят в полностью цифровую среду, усиливается роль аналитики данных и, одновременно, обеспечения их безопасности.

Внедрение проактивности может быть реализовано на различных уровнях: предложение («приближение» госуслуг к гражданам, например, посредством портала самообслуживания), информирование (рассылка уведомлений гражданам об истечении срока действия разрешений и иных документов), действие (полное предоставление услуг гражданам по собственной инициативе органа власти и без необходимости участия или волеизъявления со стороны граждан).

Анализ статьи 7.3 Федерального закона от 27 июля 2010 г. N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (введенной Федеральным законом от 30.12.2020 N 509-ФЗ) позволяет на данном этапе выделить два вида проактивных государственных услуг:

- государственные услуги, предварительная подготовка результатов оказания которых осуществляется без соответствующего запроса гражданина (заявителя<sup>1</sup>) с его последующим информированием о возможности оказания такой услуги;
- государственные услуги, предварительная подготовка результатов оказания которых осуществляется при наличии запроса заявителя (гражданина).

В этой связи перспективным направлением типологизации государственных услуг, оказываемых в проактивном режиме, является уже отмеченная в научной литературе систематизация государственных услуг в зависимости от готовности потребителей к восприятию и потреблению соответствующих услуг (см.: Карловская, 2012). Готовность граждан (заявителей) к получению государственных услуг в проактивном режиме тесно связана со степенью допустимости вмешательства государства в их частную жизнь и наличием их согласия на постоянную обработку персональных данных.

В определенной мере здесь можно привести аналогию с обработкой общедоступных персональных данных, когда субъект соответствующих данных фактически априори соглашается с возможностью их обработки для любых, не запрещенных законодательством целей (хотя в российском законодательстве имеются определенные ограничения данного принципа).

В рамках поставленных вопросов предложим классификации по нескольким ключевым основаниям. Основаниями для типологизации проактивных государственных услуг могут выступать:

1. Характер взаимодействия граждан и органов государственной власти при инициировании оказания проактивных государственных услуг, что позволяет выделить:

<sup>1</sup> В текущем исследовании чаще приводятся примеры госуслуг, оказываемых гражданам, однако юридические лица также могут являться заявителями касательно предоставления государственных услуг. Такое разделение важно с точки зрения различий правовых режимов обработки данных; в случае с гражданами ключевым ограничением является защита персональных данных, а в случае с юридическими лицами – особый режим данных, содержащих коммерческую тайну.

- проактивное информирование о государственных услугах, которые гражданин может получить при наступлении определенных жизненных обстоятельств и последующем заявлении (запросе) гражданина об их оказании;
- проактивные государственные услуги, оказание которых в проактивном режиме осуществляется на основании предварительного согласия гражданина при наступлении определенных жизненных обстоятельств без получения дополнительного заявления (запроса) гражданина.

Следует отметить, что именно данная типология в настоящее время нормативно определена в российском законодательстве об оказании государственных и муниципальных услуг.

2. Комплексность оказываемых проактивных государственных услуг, что позволяет выделить:
  - проактивные государственные услуги, оказываемые по отдельности;
  - проактивные государственные услуги, оказываемые комплексно, в формате «суперсервисов» (см.: Сафиуллин, Кудрявцева, 2019).

При этом необходимо также учитывать, что предварительное информирование с последующим получением заявления (запроса) об оказании государственной услуги со стороны гражданина или предварительное согласие на оказание государственных услуг в проактивном режиме возможно как в отношении отдельных государственных услуг, так и «суперсервисов» в целом.

3. Субъект – получатель госуслуги в проактивном режиме, что позволяет выделить:
  - проактивные государственные услуги для граждан (населения);
  - проактивные государственные услуги для самозанятых;
  - проактивные государственные услуги для индивидуальных предпринимателей;
  - проактивные государственные услуги для юридических лиц.
4. Необходимость и допустимость хранения и повторного использования ранее полученных персональных данных граждан, а также их актуализации, что позволяет выделить:
  - проактивные государственные услуги, для оказания которых необходимо и допустимо хранение и повторное использование ранее полученных персональных данных граждан, а также их актуализация;
  - проактивные государственные услуги, для оказания которых персональные данные граждан используются однократно.
5. Характер жизненных обстоятельств, являющихся основанием для оказания проактивных государственных услуг, что позволяет выделить:
  - беззаявительные проактивные государственные услуги, оказание которых требуется в силу жизненных обстоятельств независимо от воли гражданина (например, выдача свидетельства о рождении или свидетельства о смерти): такие услуги предоставляются в обязательном порядке при наступлении конкретного события в жизни гражданина и их оказание не требует заявления (согласия) гражданина ввиду отсутствия

альтернативы в виде отказа от получения услуги либо получения иной услуги вместо данной;

- предзаявительные проактивные государственные услуги, оказание которых основывается на воле гражданина (в том числе предварительно выраженной), для деятельности (действий) которого требуются соответствующие административные акты органов государственной власти (получение лицензий, разрешений на определенные виды деятельности и т.п.): такие услуги предоставляются при наступлении события на основании полученного предварительно заявления (согласия) гражданина.

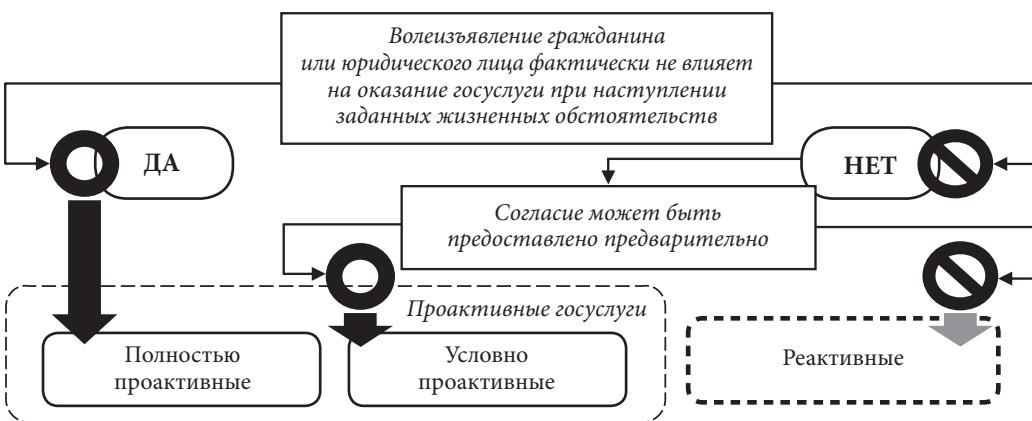
6. **Степень проактивности государственных услуг**, определяемая объективными факторами, что позволяет выделить (см.: Рисунок 1):

- **полностью проактивные** – беззаявительные проактивные госуслуги, оказание которых наиболее органично в проактивном беззаявительном формате;
- **условно проактивные** – предзаявительные проактивные госуслуги, оказание которых имеет смысл как в проактивном, так и в стандартном режиме; при условии наличия волеизъявления пользователя могут быть оказаны проактивно.

Последний подход к типологии представляется наиболее объективированным с точки зрения возможности внедрения проактивных госуслуг и полезен для разработки предложений по правовому регулированию проактивных госуслуг.

Рисунок 1

#### Типы услуг по степени проактивности



Источник: Составлен авторами.

Для содержательного насыщения данной типологии проиллюстрируем выделенные типы проактивных госуслуг конкретными примерами (табл. 1).

Данная типология обладает также важным практическим свойством, так как позволяет распределить общее количество госуслуг, которые могут быть оказаны в проактивном режиме, по этапам внедрения автоматизированных алгоритмов принятия управленческих решений.

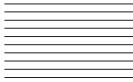


Таблица 1

**Примеры государственных услуг различных типов,  
оказание которых может быть осуществлено в проактивном режиме  
(в рамках типологии по степени проактивности)**

Услуга	Обоснование	Тип услуги		
		Реактивное	Полностью проактивные	Условно проактивные
Волеизъявление гражданина (юридического лица) фактически не влияет на оказание госуслуги при наступлении заданных жизненных обстоятельств	Согласие может быть предоставлено предварительно			
Выдача, замена паспортов граждана Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации (в связи с наступлением возраста, сменой фамилии)	ДА	Не требуется	+	
Выдача, замена паспортов граждана Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации (в связи с утерей)		НЕТ	+	
Подбор информации о недвижимом имуществе <sup>2</sup>	ДА	ДА		+

*Источники:* Составлена авторами (- и далее, если не указано иное).

<sup>2</sup> Ежегодно до 1 ноября утверждаются перечни государственного и муниципального имущества – потенциальных объектов аренды для малого и среднего бизнеса (п. 4 ст. 18 ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»). Услуга: укажите в электронной форме тип объекта, место расположения и плательщик. Результат оказания услуги: перечень подходящих помещений в течение трех рабочих дней в личный кабинет и на электронную почту.

Таким образом, проактивные госуслуги могут быть типологизированы по различным основаниям в зависимости от преследуемых прикладных либо академических целей.

В рамках текущего исследования в качестве основания типологизации авторы принимают «степень проактивности», что позволяет не только провести классификацию внутри проактивных госуслуг, выделив условно проактивные и полностью проактивные, но и обозначить проактивные госуслуги в общем числе госуслуг, наделив эту категорию видовой самостоятельностью и родовой принадлежностью.

Определившись с понятием и типизацией проактивных госуслуг, продолжим систематизировать проявления феномена проактивности. Так, вне типизации по объективным причинам, остается вопрос проактивного информирования, активно продвигаемый на практике. Напомним, что проактивное информирование позволяет упреждающе сообщить гражданину о необходимых либо доступных ему сервисах. Для оказания такого сервиса требуется изменение политики работы с данными и разработка новых автоматизированных алгоритмов работы с гражданами.

Проактивное информирование не является госуслугой, так как по результату не предполагает изменения данных гражданина. В то же время идеология проактивности значительно меняет эту сферу сопровождения оказания госуслуг.

Для типизации сферы сопровождения оказания госуслуг используем предложенный выше подход и применение к проактивному информированию основания «степень проактивности». Соответственно, выделим *полностью проактивное информирование* (далее – групповое информирование) и *условно проактивное информирование* (далее – профилирование). Примером группового информирования служит неперсонифицированное оповещение на платформе госуслуг. Такая информация может быть как полезна получателю, так и нет, в отличие от безусловно адресного информирования на основе профилирования. Его примером служит значительно более продвинутая модель, в основе которой лежит четкая привязка информации к профилю конкретного гражданина, позволяющая, например, превентивно информировать о необходимости проведения вакцинации ребенку.

Суть группового информирования заключается в разработке более умных и совершенных автоматизированных алгоритмов информирования граждан, не требующих изменения сложившейся правовой традиции работы с данными. Групповое информирование, как и полностью проактивные госуслуги, при появлении соответствующей технической возможности должно перейти в проактивный режим естественным образом.

В противовес групповому информированию профилирование обладает свойствами условно проактивного информирования и, как следствие, требует серьезного изменения нормативно-правовой базы, регулирующей вопросы защиты частной жизни и работы с данными, а также разработки принципиально новых алгоритмов принятия решений, основанных в том числе на использовании искусственного интеллекта.

Выделенные типы проактивных госуслуг (*полностью и условно проактивные*) и проактивного информирования (*групповое информирование и профилирование*) составляют базу основных феноменов проактивного режима – алгоритмов принятия управленческих решений – требующих различного переосмысления правовой среды:

1. Алгоритмы *полностью проактивных госуслуг и алгоритмы группового информирования* требуют незначительного приведения в соответствие своей природе существующей нормативно-правовой базы, а также алгоритмизации и автоматизации соответствующих процессов.
2. Алгоритмы *условно проактивных госуслуг и алгоритмы профилирования* требуют концептуального пересмотра границ частной жизни и правовых изменений, чем будет определена численность и глубина автоматизации и алгоритмизации соответствующих процессов предоставления госуслуги либо оказания информационного сервиса.

## Правовые режимы обработки данных при предоставлении проактивных государственных услуг: новая модель алгоритмизации

Специального исследования требует фундаментальный вопрос установления новых правоотношений между государством и гражданином по поводу предоставления и обработки персональных данных для обеспечения этими данными автоматизированных алгоритмов принятия управленческих решений по оказанию госуслуг и сопутствующих сервисов в проактивном режиме. Как было описано ранее, существование проактивного режима возможно только в условиях доступности органам власти всех необходимых для оказания услуг данных, что объективно накладывает новые для существующего общественного договора лимиты на границы частной жизни.

В российской юридической науке традиционно рассматриваются правовые режимы информации (Терещенко, 2007), в том числе в условиях развития цифровой экономики (Терещенко, Якушев, 2021), режима распространения информации (Тлупова, Кумышева, 2021), ее облачного хранения (Таран, 2021), а также правовые режимы конфиденциальной информации (Таран, 2021; Коробейникова, 2019) и информации ограниченного доступа (Коваленко, 2020), генетической информации (Рассолов, Чубукова, 2019).

В последние годы в научной литературе в большей мере анализировались не общие вопросы правового режима данных, а режим больших данных (Романова, 2019; Сапронов, 2019), режим баз данных (Трей, 2019; Донников, 2020; Лукашевич, 2020; Свиридова, 2021; Бояринцева, 2020), отдельные аспекты правового режима персональных данных (Петрова, 2020; Чайка, 2021; Долинская, 2021), генетических данных (Рузанова, 2021) и т.п. При этом обозначенные выше различные виды режимов данных также подвергаются дифференциации.

Следуя традициям описания правовых режимов, для раскрытия правового режима обработки данных в целях оказания проактивных государственных услуг необходимо рассмотреть такие его элементы, как целевое

назначение, содержание, субъектно-объектный состав, средства правовой реализации данного режима.

Основанием для дифференциации правовых режимов проактивного оказания госуслуг служит различная природа порядка оказания проактивных услуг разных типов.

Дифференциация правовых режимов проактивного оказания государственных услуг может осуществляться в рамках изменения содержания каждого из элементов таких режимов, в том числе целевого назначения, содержания, субъектного состава.

Так, оказание полностью проактивных госуслуг предполагает правовое регулирование, обеспечивающее полную свободу госорганов в работе с персональными данными по ограниченному набору процедур и процессов, исполнение которых при наступлении определенных событий обязательно для государства и не требует волеизъявления гражданина.

Оказание условно проактивных услуг при этом предполагает значительное изменение баланса прав в пользу гражданина, самостоятельно определяющего объем, состав и характер предоставления условно проактивных услуг.

Особенно важным видим определение отдельного (специального) правового режима проактивного информирования, не являющегося госуслугой, но при этом значимого для внедрения проактивного режима госуслуг в целом, и содержащего существенные риски для граждан, связанные с обработкой персональных данных.

Проактивное информирование является ценным для гражданина в случае, если содержащаяся информация наиболее точно соответствует его нуждам. Гражданин, будучи как типичным представителем некой группы (например, пенсионер или студент), так и уникальным субъектом, одновременно нуждается и в общей для данной группы информации, и в сведениях о госуслугах, значимых индивидуально для его профиля.

Как следствие, для удовлетворения этих потребностей логично выделить два подтипа проактивного информирования:

1. Проактивное информирование профилированное – проактивное информирование о госуслугах, актуальных для конкретного индивида, сформированное на основе анализа профиля гражданина, основанного на его персональных данных, а также обезличенных данных (в том числе больших данных).
2. Проактивное информирование групповое – проактивное освещение общей (типичной) для конкретной группы информации, собираемой на основе анализа обезличенных данных (в том числе больших данных).

Если групповое информирование с точки зрения обработки персональных данных не несет проблем, природа профилирования требует профилизации как основного инструмента адекватного предложения госуслуг, с соблюдением законодательства о персональных данных. При таком объеме и характере доступных для анализа государственному аппарату данных, позволяющих госоргану и конкретному чиновнику собрать полный профиль каждого гражданина, становится особо важным строгое регулирование

правоотношений в этом секторе, содержащем несоразмерные с полезностью для гражданина общественные и этические риски.

С другой стороны, проактивное групповое информирование, не содержащее рисков работы с персональными данными, предполагает необходимость урегулирования порядка работы с большими данными, на основе которых должна предоставляться услуга информирования. Несмотря на широкое внедрение обработки больших данных в частные и государственные сервисы, правовое регулирование данной сферы в России крайне фрагментарно и описывает незначительный перечень вопросов, требующих куда более системной и содержательной нормативной регуляции.

Так, на самом общем уровне порядок обработки данных регулируется нормами законов в области информации, а именно Федеральным законом «О защите персональных данных» N 152-ФЗ и Федеральным законом N 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». Однако специфические вопросы закрепления содержания понятия больших данных, критериев причисления массивов данных к большим данным, равно как и правовые аспекты методов их обработки все еще оказываются неурегулированными.

Как следствие, открытым остается вопрос квалификации больших данных как категории, объединяющей разнородные данные и технологию их анализа, а также вопросы регулирования обработки больших данных в интересах внедрения проактивного режима оказания госуслуг. Правовые аспекты данных проблем непременно должны затронуть такие узкие места, как запреты на использование «ключей», позволяющих персонализировать деперсонализованные данные, и процедуры оценки достоверности данных, поставляемых третьими лицами.

Учитывая эту специфику, выделим следующие правовые режимы, применимые для различных типов проактивных госуслуг и направлений внедрения проактивного режима:

1. *Проактивное информирование профилированное* – режим информации, обрабатываемой по соглашению участующих в соответствующих отношениях лиц: персональные данные обрабатываются с согласия гражданина. Режим обработки больших данных нуждается в урегулировании на общем уровне.
2. *Проактивное информирование групповое* – режим информации, обрабатываемой по соглашению участующих в соответствующих отношениях лиц: персональные данные обрабатываются с согласия гражданина. Режим обработки больших данных нуждается в урегулировании на общем уровне.
3. *Оказание полностью проактивных госуслуг* – режим информации, свободно распространяемой в рамках внутриведомственных и межведомственных процессов, обеспечивающих предоставление соответствующей госуслуги: согласие гражданина не требуется.
4. *Оказание условно проактивных госуслуг* – режим информации, обрабатываемой по соглашению участующих в соответствующих отношениях лиц: персональные данные обрабатываются с согласия гражданина. Проиллюстрируем содержание данных режимов в таблице (табл. 2).

Таблица 2

## Дифференциация правовых режимов предоставления проактивных госуслуг

	Проактивное профилирование	Групповое информирование	Полностью проактивные	Проактивные госуслуги
<b>Описание типа алгоритмов</b>	Обеспечение предложения актуальных для конкретного гражданина госуслуг, выявленных на основе аналитической обработки персональных и больших данных, в том числе с применением технологий искусственного интеллекта	Обеспечение предложения актуальных для группы граждан госуслуг, выявленных на основе аналитической обработки деперсонифицированных данных, включая большие данные, в том числе с применением технологий искусственного интеллекта	Обеспечение бесппроводного оказания группы связанных госуслуг либо самостоятельной госуслуги, которые должны быть оказаны в обязательном порядке при наступлении данного жизненного обстоятельства	Обеспечение оказания госуслуги, которая может быть оказана в согласительном порядке при наступлении данного жизненного обстоятельства
<b>Вид правового режима обработки данных</b>	Режим информации, обрабатываемой по соглашению лиц, участвующих в соответствующих отношениях: персональные данные обрабатываются с согласия гражданина, обработка больших данных согласия не требует	Режим информации, обрабатываемой по соглашению лиц, участвующих в соответствующих отношениях: исходные персональные данные обрабатываются с согласия гражданина, обработка больших данных согласия не требует	Режим информации, свободно распространяемой в рамках внутриведомственных и межведомственных процессов, обеспечивающих предоставление соответствующей госуслуги, согласия гражданина не требуется	Режим информации, обрабатываемой по соглашению лиц, участвующих в соответствующих отношениях: персональные данные обрабатываются с согласия гражданина
<b>Объект правового режима</b>	Персональные данные гражданина: – предоставленные самим гражданином; – имеющиеся в государственном органе; – полученные государственным органом от третьих лиц.	Персональные данные гражданина: – предоставленные самим гражданином; – имеющиеся в государственном органе;	Персональные данные гражданина: – предоставленные самим гражданином; – имеющиеся в государственном органе;	Персональные данные гражданина: – предоставленные самим гражданином; – имеющиеся в государственном органе;

	Проактивное информирование	Групповое информирование	Полностью проактивные	Проактивные услуги
<b>Объект</b> правового режима	Результаты обработки персональных данных гражданина, обработанные методами, позволяющими получить дополнительную информацию, неочевидную для гражданина, при даче согласия на обработку. Например, аналитическая обработка персональных данных в целях типизации граждан может отнести гражданина к типу с высокими рисками медицинского, финансового или иного толка.  Большие данные: – имеющиеся в государственном органе; – полученные государственным органом от третьих лиц.  Результаты обработки персональных данных: – причисление получателя услуг к конкретной группе, для которой актуально информирование о конкретных типах услуг; – ранжирование услуг по актуальности для каждой группы получателей услуг	Результаты обработки персональных данных: причисление получателя услуг к конкретной группе, для которой актуально информирование о конкретных типах услуг о конкретных типах государственного органа;  Результаты обработки персональных данных: – причисление получателя услуг к конкретной группе, для которой актуально информирование о конкретных типах услуг; – ранжирование услуг по актуальности для каждой группы получателей услуг	Результаты обработки персональных данных: данные госреестров, для которых актуально информирование о конкретных типах услуг в порядке в результате оказания услуги  Большие данные: – имеющиеся в государственном органе; – полученные государственным органом от третьих лиц.  Результаты обработки персональных данных: – причисление получателя услуг к конкретной группе, для которой актуально информирование о конкретных типах услуг; – ранжирование услуг по актуальности для каждой группы получателей услуг	Результаты обработки персональных данных: данные госреестров, для которых актуально информирование о конкретных типах услуг в порядке в результате оказания услуги
<b>Субъекты</b> правового режима и средства реализации правового режима: <i>граждане</i>	– Права – полные права на предоставление персональных данных; – ограничения – отчуждает права на обработку персональных данных при согласии на получение соответствующей услуги	– Права – права на обработку персональных данных переданы государству с согласия гражданина в части и для целей оказания именованного ограниченного перечня проактивных услуг	– Права – права на обработку персональных данных переданы государству с согласия гражданина в части и для целей оказания именованного ограниченного перечня проактивных услуг	– Права – права на обработку персональных данных переданы государству с согласия гражданина в части и для целей оказания именованного ограниченного перечня проактивных услуг

Проактивное информирование		Проактивные госуслуги	
Профилирование	Групповое информирование	Полностью проактивные	Условно проактивные
<p><b>Субъекты</b> правового режима и средства реализации правового режима: <i>юридические лица</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Права – полные права на предоставление данных коммерческой тайны (при необходимости);</li> <li>ограничения – отчуждение права на обработку данных различных типов при согласии на получение соответствующей услуги</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Права – права на обработку данных (ведомственных, общедоступных) переданы государству в части и для целей оказания именованного ограниченного перечня проактивных госуслуг</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Права – права на обработку данных (ведомственных, общедоступных), переданные государству в части и для целей оказания именованного ограниченного перечня проактивных госуслуг</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Права – права на обработку данных (ведомственных, общедоступных) переданы государству в части и для целей оказания именованного ограниченного перечня проактивных госуслуг</li> </ul>
<p><b>Субъекты</b> правового режима и средства реализации правового режима: <i>госорганы</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Права – имеет право запрашивать разрешение на сбор персональных данных в целях профилизации;</li> <li>предоставлять результаты аналитических действий;</li> <li>госорган имеет право на обработку больших данных в рамках общего регулирования</li> <li>ограничения – обеспечение минимального риска человеческого и технологического фактора ненадежного использования персональной информации;</li> <li>обеспечение права гражданина на забвение через «разрушение» профиля</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Права – с согласия гражданина получает полные права на обработку персональных данных;</li> <li>ограничения – объем данных ограничен целями оказания госуслуг из фиксированного перечня</li> <li>ограничения – объем данных ограничен целями оказания госуслуг и сроком действия разрешения</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Права – получает полные права на обработку персональных данных;</li> <li>ограничения – объем данных ограничен целями оказания госуслуг из фиксированного перечня</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Права – с согласия гражданина получает полные права на обработку персональных данных;</li> <li>ограничения – объем данных ограничен целями оказания госуслуг из фиксированного перечня</li> </ul>
<p><b>Субъекты</b> правового режима и средства реализации правового режима: <i>третий лица</i><sup>3</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>На договорной основе обязуются поставлять необходимые для бесшовного предоставления госуслуги данные, предоставлять доступ к собственным реестрам в необходимом объеме</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>На договорной основе обязуются поставлять необходимые для бесшовного предоставления госуслуги персонифицированные и обезличенные (в том числе большие) данные, предоставлять доступ к собственным реестрам в необходимом объеме</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>На договорной основе обязуются поставлять необходимые для бесшовного предоставления госуслуги данные, предоставлять доступ к собственным реестрам в необходимом объеме</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>На договорной основе обязуются поставлять необходимые для бесшовного предоставления госуслуги данные, предоставлять доступ к собственным реестрам в необходимом объеме</li> </ul>

<sup>3</sup> Здесь и везде по тексту категории «третий лица» включает все организации, не затронутые непосредственно оказанием госуслуг (за исключением ведомств): частные организации, организации с государственным участием, физические лица.

Таким образом, в зависимости от типа правового режима государство реализует свою информационную функцию (поиска, получения, передачи, производства и распространения информации) в различном объеме. Перечень функций органа государственной власти по работе с информацией для каждого случая стандартен и включает все необходимые возможности, требуемые для работы с данными в целях оказания госуслуг:

- 1) применение информационных технологий;
- 2) обеспечение защиты информации;
- 3) разрешение или ограничение доступа к информации, определение порядка доступа;
- 4) использование информации, в том числе ее распространение, в соответствии с действующим законодательством;
- 5) передача информации другим органам государственной власти, иным лицам по основаниям, установленным законом;
- 6) обеспечение защиты прав граждан в случае незаконной обработки их данных.

При этом в определенных случаях данные права не требуют согласия гражданина (полностью проактивные госуслуги), в ряде случаев необходимо предоставление согласия на обработку данных с возможностью его отзыва (условно проактивные госуслуги и проактивное профилирование), а иногда персональные данные фактически не требуются для реализации проактивного режима (проактивное групповое информирование).

Воплощение представленной нами правовой модели оказания проактивных государственных услуг требует соответствующей корректировки правового регулирования обработки данных, осуществляющейся в органах государственной власти. В целом в системе правового регулирования потребуются изменения на различных нормативных уровнях.

#### *Уровень принципов и норм законодательства о государственных услугах*

Для практической реализации разработанных правовых режимов обработки данных (проактивное информирование профилированное, проактивное информирование групповое, оказание полностью проактивных госуслуг, оказание условно проактивных госуслуг) предлагается нормативно определить их в ст. 7.3 Федерального закона от 27.07.2010 N 210-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

#### *Уровень принципов и норм законодательства о персональных данных*

Действующий Федеральный закон от 27.07.2006 N 152-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О персональных данных» устанавливает такие принципы обработки персональных данных (ст. 5):

- ограничение обработки достижением конкретных, заранее определенных и законных целей – тем самым обработка персональных данных ограничивается оказанием конкретной госуслуги, что не предусматривает длительного накопления и хранения данных, а также отслеживания жизненных ситуаций граждан;

- обработке подлежат только персональные данные, которые отвечают целям их обработки – тем самым ограничивается возможность сбора, накопления, хранения и обработки иных данных граждан, необходимых для различных по своему содержанию госуслуг;
- хранение персональных данных должно осуществляться в форме, позволяющей определить субъекта персональных данных, не дольше, чем того требуют цели обработки персональных данных, а обрабатываемые персональные данные подлежат уничтожению либо обезличиванию по достижении целей обработки – тем самым ограничивается возможность длительного хранения данных для отслеживания жизненных ситуаций граждан.

Для полномасштабного перехода на полностью автоматизированное оказание госуслуг в проактивном режиме необходимо внесение изменений и дополнений в Федеральный закон от 27.07.2006 N 152-ФЗ «О персональных данных», предусматривающих возможность, при наличии обязательного согласия гражданина, установления особого правового режима обработки персональных данных при оказании госуслуг в проактивном режиме, предполагающего ограничение реализации вышеуказанных принципов.

Такая мера может быть определена в плане-графике реализации Концепции перехода к предоставлению 24 часа в сутки 7 дней в неделю абсолютного большинства государственных и муниципальных услуг без необходимости личного присутствия граждан, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 11.04.2022 N 837-р.

#### *Уровень принципов и норм законодательства об информации*

Очевидно, что работа с большими данными должна быть «выведена из тени». Одним из способов является введение самого понятия «большие данные» в Федеральном законе «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27.07.2006 N 149-ФЗ.

Другое важное новшество, позволяющее внедрить саму идею клиентоориентированности государства, – признание информационного самоопределения (в качестве принципа или субъективного права) основой обработки персональных данных как права человека самостоятельно решать, когда и в каких пределах его персональные данные могут быть раскрыты. Этот важный шаг позволит «переформатировать» отношения граждан и субъектов, обрабатывающих (или имеющих намерение обрабатывать) их персональную информацию (в нашем случае – органов государственной власти, хотя сам принцип, безусловно, следует распространить и на деятельность частных субъектов). Непосредственное участие гражданина в управлении данными о себе, с одной стороны, примиряет с неизбежностью возрастания и количества цифровых услуг, и нарушений при обработке данных, а с другой стороны – позволяет регулировать количество и «пределы» таких услуг в персональном режиме. Таким образом, информационное самоопределение должно стать элементом механизма проактивного оказания государственных услуг.

Отдельно отметим важность обеспечения нормативного баланса в регулировании – на настоящий момент обращение с персональными данными

можно характеризовать как зарегулированное, а обработка больших данных вообще происходит вне правовых рамок. Будущее законодательство должно этот разрыв ликвидировать.

*Уровень подзаконных нормативных правовых актов, определяющих компетенцию соответствующих органов государственной власти*

Реализация разработанных правовых режимов обработки данных потребует корректировки положений о соответствующих органах государственной власти в части определения их компетенции.

Представляется необходимым выделение соответствующих разделов (подразделов) в указанных положениях, конкретизирующих права государственного органа при оказании государственных услуг в проактивном режиме в зависимости от предложенных правовых режимов (проактивное информирование профилированное, проактивное информирование групповое, оказание полностью проактивных госуслуг, оказание условно проактивных госуслуг).

Данная мера может быть реализована путем внесения изменений и дополнений в Постановление Правительства РФ от 20.07.2021 N 1228 «Об утверждении Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации».

*Уровень подзаконных нормативных правовых актов, определяющих порядок оказания соответствующих государственных услуг (административных регламентов)*

В данных нормативных правовых актах необходимо определить общие элементы правовых режимов, включая определение:

- общего порядка алгоритмизации и автоматизации обработки данных;
- триггеров оказания государственных услуг;
- алгоритмов оказания государственных услуг;
- алгоритмов сбора, хранения, обновления и уничтожения данных.

*Уровень подзаконных нормативных правовых актов, определяющих общий порядок обработки (включая хранение) данных, а также обеспечение информационной безопасности*

В данных нормативных правовых актах необходимо определение порядка хранения данных, гарантий обеспечения минимального риска человеческого и технологического фактора нецелевого использования персональной информации, гарантий обеспечения права гражданина на забвение через «разрушение» профиля.

Так, целесообразна корректировка норм следующих подзаконных нормативных правовых актов:

- Постановление Правительства РФ от 08.06.2011 N 451 (ред. от 13.07.2022) «Об инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для пре-

- доставления государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций в электронной форме»;
- Постановление Правительства РФ от 04.05.2021 N 703 «О федеральной государственной информационной системе «Генеральная схема развития сетей связи и инфраструктуры хранения и обработки данных Российской Федерации»;
  - Постановление Правительства РФ от 14.05.2021 N 733 (ред. от 29.12.2021) «Об утверждении Положения о федеральной государственной информационной системе «Единая информационная платформа национальной системы управления данными» и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»;
  - Постановление Правительства РФ от 16.06.2022 N 1089 «Об утверждении Положения о единой информационной системе персональных данных, обеспечивающей обработку, включая сбор и хранение, биометрических персональных данных, их проверку и передачу информации о степени их соответствия предоставленным биометрическим персональным данным физического лица».

Таким образом, введение в действие проактивного режима оказания государственных услуг через внедрение автоматизированных алгоритмов принятия решения об оказании госуслуги следует рассматривать как отдельное направление, требующее системного правового подхода, включая коррекцию общего правового фона в интересах продвижения цифровизации (урегулирование понятия и режима обработки больших данных), а также более четкую реформу законодательства об оказании государственных услуг, выходящую за рамки лаконичной статьи 7.3 ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Разумеется, только правовых мер будет недостаточно, потребуются организационные, кадровые, технические и пр. мероприятия.

## Заключение

В предлагаемой парадигме проактивные госуслуги можно определить как услуги, сформированные на основе валидных данных государственных реестров. Эти услуги подготавливаются заблаговременно к моменту поступления или пролонгации ранее сделанной заявки на их предоставление и оказываются в момент вступления в силу этой заявки в результате наступления определенного жизненного события.

Типологизация проактивных госуслуг может быть осуществлена по различным основаниям. При этом значимой в целях исследования дифференциации правовых режимов обработки персональных данных граждан при оказании соответствующих госуслуг является типизация по критерию степени проактивности государственных услуг. Эта проактивность определяется объективными факторами, позволяющими выделить полностью и условно проактивные госуслуги, что полезно для разработки предложений по правовому регулированию проактивных госуслуг и оценки этапности их внедрения.

С учетом проведенного анализа выделены следующие правовые режимы, применимые для различных типов проактивных госуслуг и направлений внедрения проактивного режима:

1. Проактивное информирование профицированное – режим информации, обрабатываемой по соглашению лиц, участвующих в соответствующих отношениях: персональные данные обрабатываются с согласия гражданина. Режим обработки больших данных нуждается в урегулировании на общем уровне.
2. Проактивное информирование групповое – режим информации, обрабатываемой по соглашению лиц, участвующих в соответствующих отношениях: персональные данные обрабатываются с согласия гражданина. Режим обработки больших данных нуждается в урегулировании на общем уровне.
3. Оказание полностью проактивных госуслуг – режим информации, свободно распространяемой в рамках внутриведомственных и межведомственных процессов, обеспечивающих предоставление соответствующей госуслуги: согласие гражданина не требуется.
4. Оказание условно проактивных госуслуг – режим информации, обрабатываемой по соглашению лиц, участвующих в соответствующих отношениях: персональные данные обрабатываются с согласия гражданина.

Реализация данных правовых режимов требует системных изменений правового поля с частичным пересмотром существующего баланса частной и общественной информации и границ частной жизни. Такие правовые новшества нуждаются в аккуратном общественном обсуждении и закреплении в системе нормативных документов, что на данный момент не реализовано. После переосмыслиния нового правового контекста предлагаемые правовые режимы могут быть воплощены в соответствующие автоматизированные алгоритмы принятия решения об оказании госуслуг в новом режиме и, соответственно, в процессе оказания такой услуги. Это позволит перевести государственные сервисы на новый уровень качества гармоничным и легальным образом.

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Erlenheim R. Designing Proactive Public Services. 2019. URL: [https://researchbank.swinburne.edu.au/file/5b161f83-1dcf-4473-b43e-bf8ec5eef5e/1/regina\\_elenheim\\_thesis.pdf](https://researchbank.swinburne.edu.au/file/5b161f83-1dcf-4473-b43e-bf8ec5eef5e/1/regina_elenheim_thesis.pdf)
2. Jansen A., Olnes S. The nature of public e-services and their quality dimensions // Government Information Quarterly. 2016. Vol. 33.
3. Xuesong Li, Yunlong Ding. Holistic Governance for Sustainable Public Services: Reshaping Government – Enterprise Relationships in China's Digital Government Context // International Journal of Environmental Research and Public Health. 2020. Vol. 17, no. 5. C. 1778. DOI: 10.3390/ijerph17051778

4. Бояринцева О.А. Актуальные вопросы правового режима публичных баз данных как объектов информационных правоотношений // Полякова Т., Минбалиев А. (отв. ред.): Третий Бачиловские чтения. Цифровая трансформация: вызовы праву и векторы научных исследований. Материалы Международной научно-практической конференции, г. Москва, 7 февраля 2020 г. С. 141–146.
5. Долинская В.В. Правовой режим персональных данных в национальном и международном праве // Глобализация и публичное право: Материалы Международной научно-практической конференции, Москва, 19 ноября 2021 г. Москва: РУДН, 2022. С. 9–16.
6. Донников Ю. Правовой режим служебных баз данных // Интеллектуальная собственность. Авторское право и смежные права. 2020. № 2. С. 59–67.
7. Карловская Е.А. Типология и систематика государственных услуг // Вестник Тихоокеанского государственного университета. 2012. № 1. С. 179–188.
8. Коваленко А.О. Правовые режимы информации ограниченного доступа в судопроизводстве // Российское правосудие. 2020. № 12. С. 37–55.
9. Коробейникова К.В. О правовом режиме конфиденциальной информации // Информационные технологии и системы в области документоведения и архивоведения: Материалы VIII Международной научно-практической конференции (Донецк, 15–17 апреля 2019 г.). 2019. URL: <http://repo.donnu.ru:8080/jspui/handle/123456789/4428>
10. Лукашевич С.А. Общая характеристика гражданско-правового режима базы данных по законодательству Российской Федерации // Вопросы российского и международного права. 2020. Т. 10, № 1А. С. 9–17.
11. Миронова Т.К. и др. Комментарий к Федеральному закону от 28 декабря 2013 г. N 400-ФЗ «О страховых пенсиях» (постатейный) // СПС КонсультантПлюс. 2021.
12. Напсо М.Д., Напсо М.Б. Тренды цифровой трансформации общества: актуальные проблемы реализации прав индивида в сфере информации // Журнал российского права. 2021. № 10. С. 85–97.
13. Петрова Д.А. Правовые режимы защиты персональных данных в условиях цифровизации // Advances in Law Studies. 2020. Т. 8, № 5. С. 79–85. DOI: 10.29039/2409-5087-2020-8-5-79-85
14. Пуляевская И.А., Якимова Е.М. Проактивный режим предоставления публичных услуг: на пути к отмене заявительного порядка предоставления публичных услуг // Административное право и процесс. 2021. № 4. С. 58–61.
15. Рассолов И.М., Чубукова С.Г. Проблемы правового режима генетической информации // Российская правовая система в условиях четвертой промышленной революции: Материалы VI Московского юридического форума XVI Международной научно-практической конференции: в 3 ч. 2019. С. 351–358.
16. Романова А.Ю. К вопросу о правовом режиме больших данных // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 8. С. 20–25.

17. Рузанова В.Д. Проблемы построения системы защиты генетических данных в аспекте содержания их правового режима // Законы России: опыт, анализ, практика. 2021. № 2. С. 37–42.
18. Сапронов Д.Ю. К вопросу о правовом режиме «больших данных» (Big Data) // Вестник Московского университета. Серия 26 «Государственный аудит». 2019. № 2. С. 94–98.
19. Свирилова Е.А. Правовой режим базы данных как объекта авторских и смежных прав // Проблемы экономики и юридической практики. 2021. Т. 17, № 1. С. 140–145.
20. Сафиуллин Н.А., Кудрявцева С.С. Суперсервисы как следующий этап развития портала государственных услуг Российской Федерации // Экономический вестник Республики Татарстан. 2019. № 4. С. 10–14.
21. Терещенко Л.К. Правовой режим информации. М.: Юриспруденция, 2007.
22. Терещенко Л.К., Якушев М.В. Влияние цифровой экономики на правовые режимы информации // Информационное право. 2021. № 2. С. 4–10.
23. Тлупова А.В., Кумышева М.К. Особенности правового режима распространения информации в социальных сетях // Евразийский юридический журнал. 2021. Т. 153, № 2. С. 401–402.
24. Таран К.К. Правовой режим облачного хранения информации // Евразийский юридический журнал. 2021. Т. 152, № 1. С. 227–231.
25. Трей Р.А. Понятие и правовой режим базы данных // Трибуна ученого. 2019. № 8. С. 19–24.
26. Чайка Ю.А. Проблемы защиты персональных данных в рамках экспериментальных правовых режимов // Научный аспект. 2021. Т. 3, № 4. С. 390–393.
27. Швабауэр А.В. Кардинальное изменение правил оказания госуслуг и конституционные права граждан // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 10. С. 3–7.

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ДОКУМЕНТЫ

1. New e-Estonia factsheet: National AI «Kratt» Strategy. URL: <https://e-estonia.com/new-e-estonia-factsheet-national-ai-krattstrategy/>
2. Приказ министра цифрового развития, инноваций и аэрокосмической промышленности Республики Казахстан от 24 апреля 2020 г. N 155/НК «Об утверждении Правил оказания проактивных услуг». URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2000020495/links>
3. Постановление Правления ПФР от 31 мая 2019 г. N 312 п «Об утверждении Административного регламента предоставления Пенсионным фондом Российской Федерации и его территориальными органами государственной услуги по выдаче государственного сертификата на материнский (семейный) капитал» // СПС КонсультантПлюс.

4. Приказ Росалкогольрегулирования от 08 ноября 2021 г. N 394 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по регулированию алкогольного рынка государственной услуги по приему уведомлений о начале оборота на территории Российской Федерации алкогольной продукции» // СПС КонсультантПлюс.
5. Федеральный закон от 8 июня 2020 г. N 168-ФЗ «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 24. Ст. 3742.
6. Цифровое государственное управление. URL: <https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/882/>

## REFERENCES

1. Erlenheim, R. (2019) *Designing Proactive Public Services*. Available at: [https://researchbank.swinburne.edu.au/file/5b161f83-1dcf-4473-b43e-bf8ec5eef5e/1/regina\\_elenheim\\_thesis.pdf](https://researchbank.swinburne.edu.au/file/5b161f83-1dcf-4473-b43e-bf8ec5eef5e/1/regina_elenheim_thesis.pdf) (accessed 18 April 2023).
2. Jansen, A. and Olnes, S. (2016) 'The nature of public e-services and their quality dimensions', *Government Information Quarterly*, 33.
3. Xuesong, Li and Yunlong, Ding (2020) 'Holistic Governance for sustainable public services: Reshaping government-enterprise relationships in China's digital government context', *Int. J. Environ. Res. Public Health*, 17(5), p. 1778. DOI: 10.3390/ijerph17051778
4. Boyarintseva, O.A. (2020) 'Topical issues of the legal regime of public databases as objects of information legal relations', in: Polyakova T., Minbaleev A. (Ed.): *Third Bachilov Readings. Digital transformation: challenges to the law and vectors of scientific research. Proceedings of the International Scientific and Practical Conference Moscow, February 7, 2020*.
5. Dolinskaya, V.V. (2021) 'The legal regime of personal data in national and international law', in: *Globalization and public law: Proceedings of the international scientific and practical conference. Moscow, November 19, 2021*. Moscow: RUDN University.
6. Donnikov, Yu. (2020) 'Legal regime of service databases', *Avtorskoye pravo i smezhnyye prava*, 2, pp. 59–67. (In Russian).
7. Karlovskaya, E.A. (2012) 'Typology and systematics of public services', *Vestnik Tikhookeanskogo gosudarstvennogo universiteta*, 1, pp. 179–188. (In Russian).
8. Kovalenko, A.O. (2020) 'Legal regimes of limited access information in legal proceedings', *Rossiyskoye pravosudiye [Russian justice]*, 12, pp. 37–55. (In Russian).
9. Korobeynikova, K.V. (2019) 'On the legal regime of confidential information', in: *Information technologies and systems in the field of document management and archival science: Proceedings of the VIII International Scientific and Practical Conference (Donetsk, April 15–17, 2019)*. Available at: <http://repo.donnu.ru:8080/jspui/handle/123456789/4428> (accessed 18 April 2023). (In Russian).

10. Lukashevich, S.A. (2020) 'General characteristics of the civil law regime of the database on the legislation of the Russian Federation', *Voprosy rossiyskogo i mezdunarodnogo prava [Issues of Russian and international law]*, 10(6-1), pp. 9–17. (In Russian).
11. Mironova, T.K., Arzumanova, L.L., Peshkova (Belogortseva), H.V., Rozhdestvenskaya, T.E., Bondareva, E.S., Gusev, A.Yu., Luminarskaya, S.V., Menkenov, A.V. et al. (2021) *Kommentariy k Federal'nomu zakonu ot 28 dekabrya 2013 g. N 400-FZ «O strakhovykh pensiyakh» (postateyny) [Commentary to the Federal Law of December 28, 2013. No. 400-FZ "On Insurance Pensions" (item-by-item)]*. Available at: [https://www.consultant-so.ru/news/show/type/company\\_news/year/2021/month/12/alias/kommentarij\\_k\\_fz\\_ot\\_28\\_dekabrya\\_2013\\_g\\_n\\_400\\_fz\\_o\\_strahovyh\\_pensiyah\\_postatejnyj](https://www.consultant-so.ru/news/show/type/company_news/year/2021/month/12/alias/kommentarij_k_fz_ot_28_dekabrya_2013_g_n_400_fz_o_strahovyh_pensiyah_postatejnyj) (accessed 18 April 2023). (In Russian).
12. Napso, M.D. and Napso, M.B. (2021) 'Trends in the digital transformation of society: actual problems of realizing the rights of an individual in the field of information', *Zhurnal rossiyskogo prava*, 10, pp. 85–97. (In Russian).
13. Petrova, D.A. (2020) 'Legal regimes for the protection of personal data in the context of digitalization', *Advances in Law Studies*, 8(S5), pp. 79–85. (In Russian).
14. Pulyaevskaya, I.A. and Yakimova, E.M. (2021) 'Proactive regime for the provision of public services: on the way to the abolition of the declarative procedure for the provision of public services', *Administrativnoye pravo i protsess*, 4, pp. 58–61. (In Russian).
15. Rassolov, I.M. and Chubukova, S.G. (2019) 'Problems of the legal regime of genetic information', in: *Rossiyskaya pravovaya sistema v usloviyakh chetvertoy promyshlennoy revolyutsii: Materialy VI Moskovskogo yuridicheskogo foruma XVI Mezdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii [Russian legal system in the conditions of the fourth industrial revolution: Proceedings of the VI Moscow Legal Forum of the XVI International Scientific and Practical Conference]*. Moscow: Moscow State Law Academy.
16. Romanova, A.Yu. (2019) 'To the question of the legal regime of big data', *Konstitutionnoye i munitsipal'noye pravo [Constitutional and municipal law]*, 8, pp. 20–25. (In Russian).
17. Ruzanova, V.D. (2021) 'Problems of building a genetic data protection system in terms of the content of their legal regime', *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika [Laws of Russia: experience, analysis, practice]*, 2, pp. 37–42. (In Russian).
18. Sapronov, D.Yu. (2019) 'On the issue of the legal regime of «big data» (Big Data)', *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 26 «Gosudarstvennyy audit»*, 2, pp. 94–98. (In Russian).
19. Sviridova, E.A. (2021) 'Legal regime of a database as an object of copyright and related rights', *Problemy ekonomiki i yuridicheskoy praktiki [Problems of Economics and Legal Practice]*, 17(1), pp. 140–145. (In Russian).
20. Safiullin, N.A. and Kudryavtseva, S.S. (2019) 'Superservices as the next stage in the development of the public services portal of the Russian Federation', *Ekonomicheskiy vestnik Respubliki Tatarstan [Economic Bulletin of the Republic of Tatarstan]*, 4, pp. 10–14. (In Russian).

21. Tereshchenko, L.K. (2007) *Legal regime of information*. Moscow: Jurisprudence. (In Russian).
22. Tereshchenko, L.K. and Yakushev, M.V. (2021) 'Influence of the digital economy on the legal regimes of information', *Informatsionnoye pravo [Information law]*, 2, pp. 4–10. (In Russian).
23. Tlupova, A.V. and Kumysheva, M.K. (2021) 'Peculiarities of the legal regime of dissemination of information in social networks', *Yevraziyskiy yuridicheskiy zhurnal [Eurasian legal journal]*, 2(153), pp. 401–402. (In Russian).
24. Taran, K.K. (2021) 'Legal regime of cloud storage of information', *Yevraziyskiy yuridicheskiy zhurnal*, 1(152), pp. 227–231. (In Russian).
25. Trey, R.A. (2019) 'The concept and legal regime of the database', *Tribuna uchenogo [Tribune of the scientist]*, 8, pp. 19–24. (In Russian).
26. Chaika, Yu.A. (2021) 'Problems of personal data protection in the framework of experimental legal regimes', *Nauchnyy aspekt [Scientific aspect]*, 3(4), 8, pp. 390–393. (In Russian).
27. Shvabauer, A.V. (2021) 'A fundamental change in the rules for the provision of public services and the constitutional rights of citizens', *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoye samoupravleniye [State power and local self-government]*, 10, pp. 3–7. (In Russian).

## OFFICIAL DOCUMENTS

---

1. New e-Estonia factsheet: National AI “Kratt” Strategy. URL: <https://e-estonia.com/new-e-estonia-factsheet-national-ai-krattstrategy/>
2. Order of the Minister of Digital Development, Innovation and Aerospace Industry of the Republic of Kazakhstan dated April 24, 2020 No. 155/HK “On approval of the Rules for the provision of proactive services”. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2000020495/links>
3. Resolution of the PFR Board dated May 31, 2019 No. 312 p “On approval of the Administrative Regulations for the provision by the Pension Fund of the Russian Federation and its territorial bodies of the public service for issuing a state certificate for maternity (family) capital”.

Статья поступила в редакцию 11.04.2023;  
одобрена после рецензирования 17.04.2023;  
принята к публикации 11.05.2023.

Научная статья  
УДК: 351/354  
DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-2-33-73

# ЦИФРОВИЗАЦИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГРАЖДАН И ГОСУДАРСТВА: ОЦЕНКА ГРАЖДАНАМИ ЭФФЕКТОВ, РИСКОВ И ПЕРСПЕКТИВ\*

**Южаков Владимир Николаевич<sup>1</sup>,**  
**Покида Андрей Николаевич<sup>2</sup>,**  
**Зыбуновская Наталья Владимировна<sup>3</sup>,**  
**Старостина Александра Николаевна<sup>4</sup>**

<sup>1, 2, 3, 4</sup> Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации; 119571, г. Москва, пр. Вернадского, д. 82;

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

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

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

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

**Аннотация.** Реализация национальной цели развития России «Цифровая трансформация» предполагает достижение цифровой зрелости – в том числе цифровой зрелости государственного управления. В соответствии с этой установкой госуправление становится одной из сфер, где внедрение цифровых технологий осуществляется весьма активно. Правительством России утверждены и применяются методики оценки цифровой зрелости, однако и при оценке, и при принятии мер по дальнейшей цифровизации госуправления мнение граждан как ее бенефициаров учитывается недостаточно. Для устранения этого пробела РАНХиГС разработала оригинальную методику общероссийского презентата-

\* Статья подготовлена на основе исследования в рамках государственного задания РАНХиГС 2023 г.

тивного соцопроса граждан, направленного на выявление оценки ими эффектов и рисков цифровизации госуправления. Особенностью исследования стала его ориентация на изучение мнения граждан не только в отношении госуслуг и сервисов (как это чаще всего делается), но и касательно всех типов цифрового взаимодействия с государством. Соцопросы по указанной методике проводились в 2023 и 2022 гг. В статье представлены результаты опроса 2023 г. в сопоставлении с данными опроса 2022 г. Так, по данным опроса 2023 г. за последний год 86,0% респондентов при взаимодействии с государственными и муниципальными органами и учреждениями использовали возможности цифровых технологий (2022 г. – 88,2%). Уровень готовности граждан к использованию цифровых технологий также высок – 83,9% полагают, что готовы к потенциальному цифровому взаимодействию с государством (2022 г. – 81,7%). Полученные в ходе исследования результаты могут быть учтены при оценке цифровой зрелости госуправления и при разработке мер по ее повышению.

**Ключевые слова:** государственное управление, оценка, риски цифровизации, цифровизация, цифровая трансформация, эффекты цифровизации.

**Для цитирования:** 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.

Original article

## DIGITALIZATION OF INTERACTION BETWEEN CITIZENS AND STATE: CITIZENS' ASSESSMENT OF EFFECTS, RISKS AND PROSPECTS

**Vladimir N. Yuzhakov<sup>1</sup>, Andrei N. Pokida<sup>2</sup>,  
Natalia V. Zybunovskaya<sup>3</sup>, Alexandra N. Starostina<sup>4</sup>**

<sup>1, 2, 3, 4</sup> Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration;  
82 Vernadskogo Av., 119571 Moscow, Russia.

<sup>1</sup> Doctor of Philosophy, Professor. Director of the Center for Technology Governance;  
yuzhakov-vn@ranepa.ru; ORCID: 0000-0002-5687-1863

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

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

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

**Abstract.** The implementation of Russia's national development objective «Digital Transformation» implies achieving «digital maturity», including in public administration. Following this decree, public administration is becoming one of the areas where the implementation of digital technologies is very active. The Russian government has approved and is applying methods for assessing digital maturity. However, while both assessing and taking measures to further digitalize public administration, the opinion of citizens as its beneficiaries is not sufficiently taken into account. To address this gap, RANEPA developed an original methodology for a nationwide representative survey of citizens aimed at identifying their assessment of the effects and risks of the public administration digitalization. The survey focuses on citizens' views not only on public services and facilities (as is most often the case), but also on all types of digital interaction between citizens and the state. The survey was conducted in 2022 and 2023, and the paper compares the results. For example, according to the 2023 survey, in the last year, 86.0% of respondents used digital technologies when interacting with the state (2022: 88.2%). Citizens are also prepared for the use of digital technologies: 83.9% believe they are ready for possible digital interactions with government (2022: 81.7%). The results of the survey can be used to assess the digital maturity of government and develop measures to improve it.

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

**For citation:** 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. (In Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-2-33-73.

**JEL Classification:** O33, O38.

## Введение

В настоящее время во всем мире происходит активный переход на цифровые технологии. В России цифровизация во многом идет полным ходом по инициативе государства – как метод повышения эффективности гражданского оборота и конкурентоспособности нашего общества в целом. Также наблюдается положительная связь уровня цифровизации и качества государственного управления (Добролюбова и др., 2019).

Цифровая трансформация предполагает переход на цифровые технологии при взаимодействии граждан (бизнеса) с государственными органами и учреждениями по различным направлениям.

Так, в Ежегодном отчете Правительства в Государственной Думе<sup>1</sup> приоритетное направление «цифровизация» характеризуется, в частности, тем, что цифровые технологии упрощают взаимодействие с государством как гражданам (около 35 млн граждан получают адресные выплаты теперь ав-

<sup>1</sup> URL: <http://government.ru/news/48055/>

томатически или на основании лишь одного заявления, поданного дистанционно) и потенциальным гражданам (планируется максимальный перевод в электронный вид процедур получения гражданства и вида на жительство, документов для трудовой деятельности), так и бизнесу (срок рассмотрения любого обращения по досудебному обжалованию на Едином портале государственных и муниципальных услуг (ЕПГУ) составляет примерно одни сутки, можно оформить свыше 200 лицензий и разрешений в более короткие, чем раньше, сроки). Положительный эффект отмечается и для государства – внедрение «цифры» ускорило взаимодействие между ведомствами, снизив срок решения задач с 90 до 10–15 дней.

Оценка достижения национальной цели «цифровая трансформация» осуществляется согласно Указу Президента от 21.07.2020 N 474<sup>2</sup> на основе показателя «Достижение "цифровой зрелости" ключевых отраслей экономики и социальной сферы, в том числе здравоохранения и образования, а также государственного управления».

Состав показателей достижения целей в части госуправления на федеральном уровне<sup>3</sup> включает в себя в основном промежуточные результаты, характеризующие к тому же лишь некоторые функции государства: представление госуслуг (сокращение времени фактического предоставления государственных и муниципальных услуг в три раза; доля государственных и муниципальных услуг, предоставленных без нарушения регламентного срока; доля обращений за получением государственных и муниципальных услуг в электронном виде среди услуг, не требующих очного посещения; доля массовых социально значимых государственных и муниципальных услуг, доступных в электронном виде) и контрольно-надзорную деятельность (доля проверок в рамках контрольно-надзорной деятельности, проведенных дистанционно, в том числе с использованием чек-листов в электронном виде).

Как видно, в действующей методике не предусматриваются показатели оценки эффектов цифровизации госуправления самими ключевыми бенефициарами – гражданами и бизнесом. Данный пробел предлагается ликвидировать с помощью дополнительных показателей, например, в части госуслуг – индексом цифровизации взаимодействия государства и граждан (Добролюбова, Старостина, 2021). На региональном уровне предлагается ввести показатели, характеризующие соответствующий этап цифровой трансформации (Абрамов, Андреев, 2022). Регионы также разрабатывают и дорабатывают свои методики для более полной и точной оценки уровня развития цифровизации органов власти. Например, в Санкт-Петербурге в 2022 г. была разработана и апробирована методика оценки цифровой зрелости органов власти, которую АНО «Цифровая экономика» рекомендует использовать и в других регионах страны<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/45726>

<sup>3</sup> Приказ Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ от 18 ноября 2020 г. N 600 «Об утверждении методик расчета целевых показателей национальной цели развития Российской Федерации "Цифровая трансформация"».

<sup>4</sup> URL: <https://www.gov.spb.ru/gov/admin/kazarin-sv/news/254790/>

Анализ зарубежных подходов к оценке цифровой зрелости государственного управления позволяет выделить две основные группы моделей оценки: диагностические и эволюционные (Добролюбова, 2021). С помощью диагностических моделей можно, в том числе, оценить уровень цифровой зрелости конкретных органов государственной власти и организаций государственного сектора. Однако существенные ограничения при этом накладывает недостаточный учет внешних факторов (например, доступность ИКТ, уровень цифровых навыков и т.д.). Эти факторы сильно влияют на эффективность цифровизации, что не позволяет применять такие модели для оценки цифровой зрелости регионального и национального уровня. Суть эволюционных моделей заключается в отнесении практики отдельной страны (организации) к одному из выделенных этапов цифровизации государственного управления. Такие модели могут быть полезны как для оценки уровня цифровой зрелости госуправления в целом, так и для оценки отдельных государственных органов (организаций). Проблемы этих моделей – отсутствие четкой обоснованности выделения этапов цифровой зрелости, а также недостаточная оценка (либо ее полное отсутствие) конечных эффектов от повышения цифровой зрелости для бенефициаров, прежде всего, для граждан.

В настоящей статье авторы исходят из понимания цифровой зрелости госуправления согласно официальным документам (Указ Президента от 21.07.2020 N 474; Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года<sup>5</sup>; официальные решения Минэкономразвития России). При этом обращается внимание на целесообразность дополнения понятия «цифровая зрелость» оценкой эффектов и рисков цифровизации государственного управления гражданами как важнейшими ее бенефициарами, в том числе и в отношении цифровизации взаимодействия граждан и государства.

Авторы статьи ставили перед собой задачу обосновать целесообразность и возможность включения в оценку цифровой зрелости госуправления еще одного параметра: оценки цифровизации госуправления его бенефициарами – гражданами.

Проведенное в 2023 г. социологическое исследование по оценке эффектов и рисков цифровизации государственного управления для граждан в условиях внешних ограничений выявило масштабы цифрового взаимодействия граждан и государства, а также основные тренды его расширения и развития. Стартовое исследование, состоявшееся в феврале прошлого (2022) года, задало некоторые ориентиры в объемах использования населением цифровых возможностей при взаимодействии с органами власти и учреждениями. Подход не ограничивался вопросами получения респондентами только административных государственных услуг. В диапазон исследования вошли цифровые взаимодействия граждан с бюджетными учреждениями и орга-

<sup>5</sup> URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/402829258/>

низациями, обеспечивающими в том числе различные сервисные функции. В результате были получены данные о доле респондентов, использующих цифровые технологии при получении административных государственных услуг, передаче сведений или информации в госорганы и учреждения, обращавшихся за помощью или за защитой в соответствующие органы, получавших дистанционные услуги в сфере здравоохранения или образования и многое другое.

По итогам исследования можно сказать, что востребованность цифровых технологий и оценка их результативности варьируются в зависимости от целей их применения. Выявленный результат позволит, во-первых, учитывать потребности конечных бенефициаров (граждан) при планировании соответствующими ведомствами приоритетных направлений цифровизации госуправления как на федеральном, так и на региональном уровне, во-вторых, может быть учтен в качестве одного из компонентов ежегодной оценки цифровой зрелости госуправления.

## Оценка эффектов и рисков цифровизации государственного управления (практика)

Основные международные индикаторы цифровизации государственного управления – индекс развития электронного правительства (ООН), индекс зрелости государственных технологий (Всемирный банк), индекс цифровой экономики и общества (ЕС) и др. – охватывают не все аспекты, способствующие успеху цифровой трансформации или, напротив, ограничивающие достижения отдельных стран. Поэтому все большее внимание в зарубежной литературе уделяется оценке цифровизации государственного управления с использованием социологических методов.

Обзор зарубежных исследований за 2011–2021 гг. (Dobrolyubova, 2022) по использованию социологических методов при оценке цифровизации государственного управления позволяет выделить пять типов социологических исследований:

- опросы граждан;
- опросы представителей бизнеса;
- опросы государственных служащих и сотрудников бюджетных учреждений, часто – сотрудников вузов;
- экспертные опросы;
- комплексные исследования, сочетающие два и более типов социологических опросов.

Среди социологических опросов граждан, посвященных цифровизации государственного управления, в свою очередь, выделяются следующие типы:

1. Крупные рандомизированные исследования – межстрановые сопоставления.

Например, опрос 28 тыс. человек из стран ЕС по вопросам использования интернета, электронного участия, электронных государственных услуг (Zheng, Schachter, 2017). Оценка цифровизации государственного управления, в частности, электронных государственных услуг, посредством соци-

ологических методов проводилась и в развивающихся странах – Нигерии, Эфиопии, ЮАР (Tassabehji, Hackney, Maruyama, 2019). Выборка составила 1297 человек – жителей крупнейших городов (Лагоса, Йоханнесбурга, Аддис-Абебы), имеющих навыки использования интернета и (или) получения электронных услуг.

2. Национальные репрезентативные социологические опросы. Проводились, в том числе, в США, Германии, Пакистане, Португалии, России.

В России, например, (Revyakin, da Rocha, 2021) социологический опрос (выборка из 2049 респондентов) включал определение цифровых навыков респондентов, необходимых для использования цифровых государственных сервисов, а также уровень востребованности цифровых каналов взаимодействия государства и граждан при получении государственных услуг.

В Германии (Gerpott, Ahmadi, 2016) опрос (выборка 17 тыс. человек) выявлял социально-демографические факторы, влияющие на востребованность электронных каналов взаимодействия государства и граждан. Похожее социологическое исследование (выборка 1199 человек) проводилось и в США (Nam, Sayogo, 2011).

В Венгрии (Kaiser, Gadár, 2023) были опрошены 2520 человек для измерения готовности граждан к цифровому взаимодействию с государством. Рассматривались как социально-демографические характеристики респондентов (пол, возраст, семейное положение, уровень образования, уровень дохода, место проживания), так и их отношение к цифровым технологиям, в том числе: страх перед цифровыми технологиями, цели использования интернета, применение тех или иных устройств для выхода в интернет и т.д.

3. Исследования, направленные на анализ цифровизации государственного управления в отдельных регионах или городах.

В России исследовались эффекты внедрения электронных государственных услуг в период пандемии коронавирусной инфекции (Belyi, Chugunov, 2021) – опрос проводился в Санкт-Петербурге (564 респондента).

В Индонезии (г. Сурабай) посредством социологических методов (опрос 156 респондентов) исследовались факторы, влияющие на намерение жителей использовать мобильное приложение City113, обеспечивающее участие граждан в жизни города (Susanto, Diani, Hafidz, 2017).

В Бельгии (Фламандский регион) путем опроса 674 респондентов изучались факторы, способствующие цифровому неравенству. По итогам исследования к факторам, усиливающим риск так называемой цифровой изоляции, отнесены: низкий уровень дохода, отсутствие среднего образования, плохое состояние здоровья (Anrijs, Mariën, Marez, Ponnet, 2023).

Кроме того, можно сказать, что социологические методы используются и для исследования эффектов цифровизации для отдельных социальных групп, являющихся, как правило, наиболее уязвимыми и потому недостаточно вовлеченными в цифровое взаимодействие, например, людей с инвалидностью (Chu, Huang, 2011; Sterrenberg, Decosta, 2023) или пожилых людей (экспертный опрос) (Ciesielska, Rizun, Chabik, 2022).

Рассмотренные выше исследования по оценке гражданами цифровой трансформации государственного управления или отдельных его функций,

как правило, базируются на теориях диффузии инноваций Роджерса (Rogers, 1962), модели принятия технологий (Davis, 1989), единой теории принятия и использования технологий UTAUT (Venkatesh, Morris, Davis, 2003), модели готовности и принятия технологий TRAM (Lin, Shih, Sher, 2007) и единой модели принятия электронного правительства UMEGA (Dwivedi, Rana, Janssen, Lal, Williams, Clement, 2017). На основе данных моделей можно выделить такие факторы, влияющие на использование человеком новых технологий (инноваций), как: ожидаемая результативность, ожидаемые усилия, необходимые для применения технологии, социальное влияние, способствующие условия, восприятие риска, восприятие полезности, предыдущий опыт, доверие государственным органам и технологиям и некоторые другие. Также выделяются и факторы, влияющие на востребованность цифровых инструментов взаимодействия граждан с государством, в частности, образование, урбанизация, частота использования ИКТ, доверие к государственным органам и др. (например, Sanmukhiya, 2019; Pérez-Morote, Pontones-Rosa, Núñez-Chicharro, 2020).

Однако встречаются и необычные подходы к изучению онлайн-взаимодействия государства и граждан. С учетом разрыва между выраженной готовностью граждан к цифровому взаимодействию с государством и реальной востребованностью инструментов такого взаимодействия (порталов госуслуг, иных онлайн-сервисов) интересен эксперимент в Финляндии, основанный на теории «подталкивания» (Thaler, Sunstein, 2008), с выборкой в 40 тыс. налогоплательщиков (20 тыс. испытуемых и 20 тыс. – контрольная группа). Он был направлен на стимулирование использования онлайн-сервисов для подачи налоговой декларации: проводилась рассылка информационных писем с инструкциями по использованию онлайн-сервиса, а также описанием выгод таких сервисов для общества (Huutinen, Tuimala, Hammar, 2022).

Вызванные цифровизацией государственного управления риски для граждан также исследуются при помощи социологических методов. Например, риски, связанные с инструментами отслеживания, интенсивно применявшимися в период пандемии коронавирусной инфекции (Abramova, Wagner, Olt, Buxmann, 2022; Prakash, Das, 2022).

Оценке эффектов и рисков цифровизации государственного управления с использованием социологических методов посвящен также ряд и российских исследований.

Процессы цифровизации охватывают разные стороны жизни российского общества. Они особенно активизировались в связи с пандемией COVID-19, показавшей значимость цифровых технологий для получения различных услуг дистанционно и при взаимодействии граждан с государством. Вместе с тем новые технологии могут нести существенные риски, которые будут осложнять их внедрение. Интерес представляет отношение к таким инновациям в обществе, восприятие гражданами возможностей и проблем цифровизации, фактическое участие и желание участвовать в этом процессе.

Прежде всего, необходимо отметить реализуемое Росстатом исследование домохозяйств. Это сбор официальной статистической информации, характеризующей, в частности, наличие и использование в частных

домашних хозяйствах информационных технологий и информационно-телекоммуникационных сетей, использование населением мобильных телефонов, персональных компьютеров и информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», использование сети интернет для заказов товаров и (или) услуг, получение государственных и муниципальных услуг в электронной форме и др.<sup>6</sup>. Объектами наблюдения являются частные домохозяйства и их члены. Метод опроса – личное интервью по месту проживания респондентов.

Исследование проводится ежегодно по единой с выборочным обследованием рабочей силы выборке. В частности, в 2021 г. состоялось два опроса: в октябре и ноябре. Обследование охватывает всю территорию Российской Федерации, объем выборки – около 154 тыс. человек в возрасте от 15 лет и старше (около 64 тыс. домашних хозяйств).

По результатам обследования рассчитывается ряд показателей, в числе которых, например, доля домашних хозяйств, имеющих доступ к сети интернет, в общем числе домашних хозяйств; доля населения в возрасте 15–72 лет, взаимодействовавшего с органами государственной власти и местного самоуправления разными способами, в том числе через сеть интернет; уровень удовлетворенности населения в возрасте 15–72 лет качеством предоставленных государственных и муниципальных услуг в электронной форме; доля населения, столкнувшегося с проблемами информационной безопасности и др. Полученные данные рассматриваются в зависимости от различных социально-демографических характеристик респондентов.

Вопросы цифровизации изучают и специалисты НИУ ВШЭ. В частности, проведенное в ноябре 2020 г. исследование НИУ ВШЭ «Цифровые практики россиян в период самоизоляции»<sup>7</sup> в период пандемии COVID-19 направлено на оценку интеграции граждан в цифровую экономику, другими словами, на выявление того, насколько активно и для чего они используют цифровые инструменты в повседневной жизни. В соответствии с поставленной целью осуществлен онлайн-опрос пользователей интернета в возрасте от 14 лет и старше – всего 3000 респондентов. Выборка «отражает социально-демографическую структуру российской аудитории глобальной сети».

По данным этого исследования, самоизоляция подтолкнула людей к более активному использованию цифровых технологий. Три четверти стали ими пользоваться чаще. Половина опрошенных установила дополнительные приложения и программы, третья обучилась новым для себя навыкам.

Среди различных социальных практик цифровизация оказалась наиболее востребована для поиска информации, получения госуслуг (а также передачи показаний счетчиков, их оплаты) и «электронной торговли» (продажи), «развлекательного контента». Авторы рассчитали индексы цифровизации для разных социальных практик. По указанным категориям индекс

<sup>6</sup> Выборочное федеральное статистическое наблюдение по вопросам использования населением информационных технологий и информационно-телекоммуникационных сетей // Росстат. URL: [https://gks.ru/free\\_doc/new\\_site/business/it/ikt21/index.html](https://gks.ru/free_doc/new_site/business/it/ikt21/index.html)

<sup>7</sup> URL: <https://issek.hse.ru/news/438496284.html>

цифровизации превышает 70 (при максимальном значении в 100 пунктов, значения в 50 пунктов показывают баланс между онлайн и офлайн). Однако не наблюдается полный переход в онлайн даже по наиболее популярным видам деятельности.

Сравнительно высокий индекс имеют также обращения в «органы государственной власти», голосование. Но при этом, например, индекс цифровизации для получения медицинских услуг составил только 32 пункта, для занятий спортом, танцами – 31 пункт. Немногим выше индекс для сферы занятости – 42 пункта.

Другой показатель, измеряемый в этом исследовании, – «прирост активности применения цифровых инструментов». Отмечается вынужденный характер увеличения обращения к цифровым технологиям в связи с пандемией. Наибольший прирост показали развлекательный контент, общение, образование, государственные услуги: более трети пользователей таких сервисов стали чаще их использовать именно во время самоизоляции.

В 2021 г. опубликован доклад «Оценка цифровой готовности населения России» (Дмитриева, 2021). Оценка цифровой готовности производилась на основе двух параметров: цифровой грамотности и цифрового доверия. В фокусе внимания ученых оказались также основные риски, связанные с получением услуг через интернет. В рамках исследования в марте 2021 г. проведен онлайн-опрос более 2 тыс. россиян (возраст 18–75 лет) по формализованной запрограммированной онлайн-анкете (116 вопросов). Для оценки уровня цифровой грамотности применялся опросник DigCompSAT, разработанный в 2020 г. Объединенным исследовательским центром (Joint Research Centre, JRC) службы науки и знаний Европейской комиссии (ЕС) для самотестирования. В рассматриваемом докладе отмечается, что исследования ВШЭ и НАФИ показали целесообразность применения этой методики для определения уровня цифровых компетенций.

Отношение россиян к цифровизации выявлялось в исследовании компании «Ромир» в ноябре 2021 г. (более 10 тыс. респондентов)<sup>8</sup>. Полученные данные показали, что половина опрошенных отрицает негативное влияние цифровизации на человека. Чаще так считают люди в возрасте от 35 до 44 лет, граждане с высшим образованием, жители городов с населением от 500 тыс. до 1 млн человек. Обратного мнения придерживается 40% респондентов – чаще люди из небольших городов до 500 тыс. человек и граждане с незаконченным высшим образованием.

Негативное влияние цифровизации проявляется, по мнению респондентов, прежде всего в «утрате личных границ», в безработице в связи с заменой роботами людей, снижении уровня образования. Молодежь отмечает негативное влияние цифровых технологий на людей даже чаще, чем в среднем по выборке (45%), при этом в этой группе реже упоминается в качестве рисков цифровизации утрата личных границ и безопасность данных, но чаще указывается на снижение уровня образования.

<sup>8</sup> URL: <https://romir.ru/studies/romir-bolshinstvo-rossiyan-polojitelno-otnosyatsya-k-cifrovizacii>

Опрос ВЦИОМ, проведенный в период пандемических ограничений в конце апреля 2020 г., выявил отношение россиян к различным нововведениям, появившимся в пандемию. Из числа таких новых механизмов граждане больше всего были заинтересованы в получении госуслуг в онлайн-формате – половина полученных ответов. Почти столько же указали на развитие волонтерства. Далее в порядке убывания: возможность удаленной работы для офисных работников, дополнительное онлайн-образование для взрослых, онлайн-просмотры спектаклей и выставок, онлайн-образование в школах и в вузах.

Тема отношения россиян к цифровизации в разных ракурсах представлена и в исследованиях Национального агентства финансовых исследований (НАФИ). Изучаются как вопросы цифровой грамотности, освоения населением новых цифровых инноваций, внедряемых государством, отношения к ним, так и проблемы и риски цифровизации, ограничения в использовании интернет-технологий.

Таким образом, в России различные научные учреждения и компании, специализирующиеся на проведении социологических опросов, активно обращаются к теме внедрения цифровых технологий в государственном управлении. Спектр рассматриваемых проблем довольно широкий, особую актуальность на текущем этапе развития цифровизации во взаимодействии граждан и государства приобретают риски, связанные с этими изменениями.

При этом следует отметить и ряд ограничений проанализированных работ, обуславливающих необходимость проведения отдельного социологического опроса. Во-первых, ни в одном из них не учитываются все типы цифрового взаимодействия с государством. Преимущественно исследования охватывают взаимодействие с целью получения государственных услуг, но не проводится дифференциация государственных административных услуг (по установлению/подтверждению прав) и государственных бюджетных услуг (по реализации прав, в т.ч. в сфере образования, здравоохранения, социальной защиты), а также государственных и муниципальных услуг в целом и сервисов, предусматривающих использование цифровых технологий для реализации отдельных этапов предоставления государственных и муниципальных услуг (например, для оплаты государственных пошлин или для записи на прием в государственный орган/МФЦ).

Как следствие, невозможно оценить восприятие гражданами отдельных сервисов, государственных услуг в целом, основных типов бюджетных услуг и т.д., а это может искажать реальную картину оценки результативности цифровизации государственного управления и – в более широком контексте – государственного сектора. Например, не очевидно, что если гражданин удовлетворен качеством сервиса по оплате государственных пошлин, он также удовлетворен и качеством дистанционного образования, хотя и то, и другое реализовано с помощью цифровых технологий.

Акцент на цифровизацию государственных услуг, отмечающийся и в зарубежной практике, не позволяет в полной мере выявить востребованность цифровых технологий для иных целей взаимодействия с государством (например, для направления обращений с целью решения конкретных проблем или защиты своих законных прав и интересов) и оценить удовлетворенность

граждан формами такого цифрового взаимодействия. Недостаточно исследований посвящено и вопросам цифрового участия граждан в государственном управлении с целью реализации их законных прав и интересов. Между тем именно в сфере цифрового (электронного) участия Россия в наибольшей степени отстает от стран – лидеров цифровой трансформации (например, России присваиваются невысокие оценки по субиндексу «вовлечение граждан» Индекса зрелости государственных технологий, рассчитываемого Всемирным банком)<sup>9</sup>.

Во-вторых, несмотря на отдельные социологические исследования по оценке использования цифровых технологий в сфере бюджетных услуг, различия в применяющихся методах проведения опросов не дают возможность корректно сопоставить их результаты. Предлагаемый авторами единый подход к оценке гражданами результативности цифровизации государственного направления в аспекте основных целей такого взаимодействия позволяет проводить такие сопоставления и обозначать приоритетные сферы внимания для дальнейшей цифровизации государственного управления.

В-третьих, системной оценки рисков цифровизации с позиции граждан не проводилось. В условиях все большего перехода к цифровому взаимодействию анализ оценки гражданами рисков цифровизации государственного управления в зависимости от различных факторов (в том числе, социально-демографических характеристик респондентов, их опыта цифрового взаимодействия (интенсивности взаимодействия, удовлетворенности его результатами), уровня цифровых навыков) представляет высокий практический интерес.

Таким образом, для системной оценки эффектов и рисков цифровизации государственного управления необходимо комплексное социологическое исследование. Основные характеристики и результаты такого исследования, проведенного ЦТГУ ИПЭИ РАНХиГС в 2022 и 2023 гг., приведены ниже.

## Методический подход

С целью изучения эффектов и рисков цифровизации государственного управления с позиции граждан было проведено исследование по выявлению их оценки путем репрезентативного общероссийского социологического опроса в форме телефонного опроса. Целевая аудитория – население Российской Федерации в возрасте 18 лет и старше. Для телефонного опроса использована вероятностная многоступенчатая стратифицированная двухосновная выборка стационарных и мобильных номеров с контролируемыми параметрами (метод квот). География опроса – 50 субъектов Российской Федерации, представляющих типичные регионы во всех федеральных округах. В 2022 г. выборка состояла из 2010 респондентов, в 2023 – из 2029 респондентов.

Выборочная совокупность участников телефонного опроса представляет различные социально-демографические группы и слои российского населения (пол, возраст, образование, территориальное расположение). Статисти-

<sup>9</sup> URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/38499>

ческая погрешность полученных результатов при общем объеме опрошенных в 2029 человек составляет 2,2% (доверительный интервал – 95%)

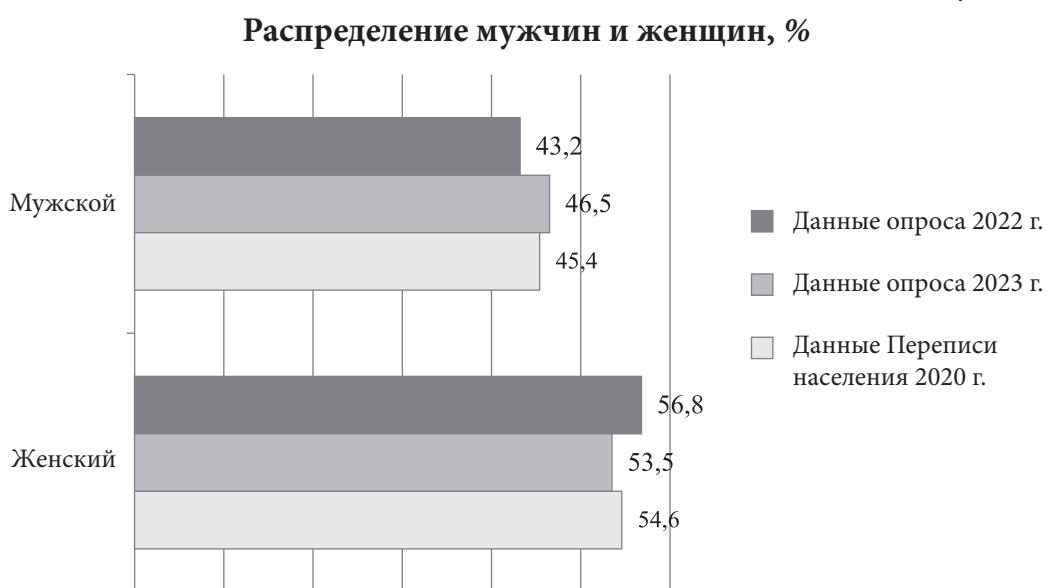
В качестве факторов, оказывающих влияние на оценку гражданами выгод и рисков от цифровизации государственного управления, рассматривались те, которые по теории диффузии инноваций (возраст, уровень образования, уровень дохода) влияют на использование инноваций. Социально-демографические факторы, согласно модели принятия технологий, оказывают влияние и на восприятие гражданами простоты использования и полезности технологий. В рамках модели UTAUT тоже учитываются некоторые демографические факторы, такие как пол и возраст.

Учен и фактор доверия, отражающий доверие граждан государственным органам и учреждениям.

## Социально-демографические характеристики респондентов

Распределение мужчин и женщин составило: в 2022 г. – 43,2% мужчин и 56,8% женщин, в 2023 г. – 46,5% и 53,5% соответственно.

Рисунок 1



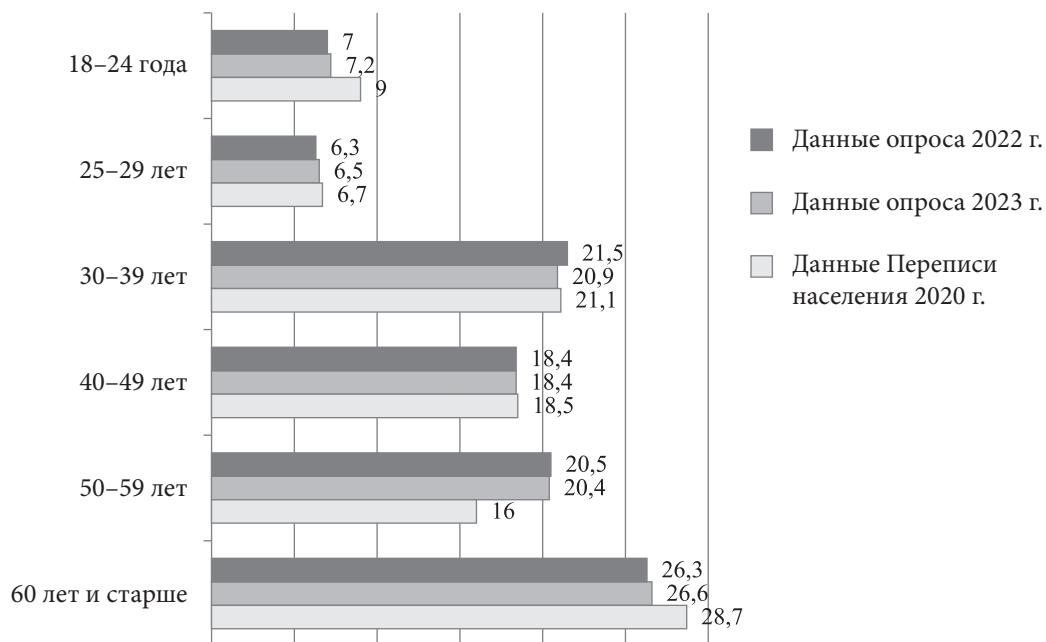
**Источники:** составлено авторами на основе данных Всероссийской переписи населения 2020 г. и указанных социологических опросов 2022 и 2023 гг. (- и далее, если не указано иное).

Фактическое половозрастное распределение респондентов, полученное в ходе телефонного опроса 2023 г., отражает официальные статистические данные по населению 18 лет и старше по полу и возрасту по итогам Всероссийской переписи населения 2020 г.<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Итоги Всероссийской переписи населения 2020 года. Том 1. Изменение численности населения России. URL: [https://rosstat.gov.ru/vpn\\_popul](https://rosstat.gov.ru/vpn_popul)

Рисунок 2

**Распределение по группам возрастов, %**

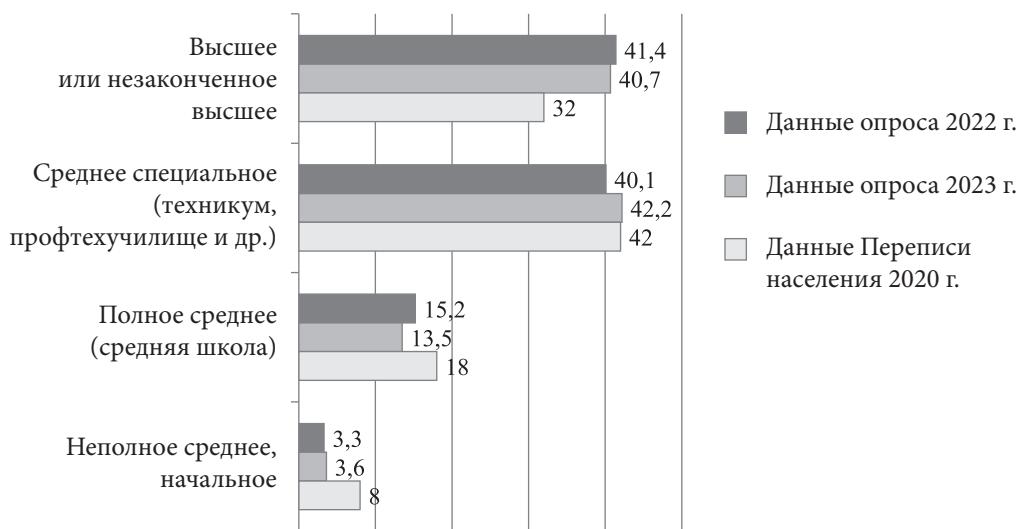


Распределение респондентов по уровню образования в сравнении с данными официальной статистики как в 2022 г., так и в 2023 г. имеет смещение в сторону высшего образования.

Такое распределение по уровню образования характерно для телефонных опросов.

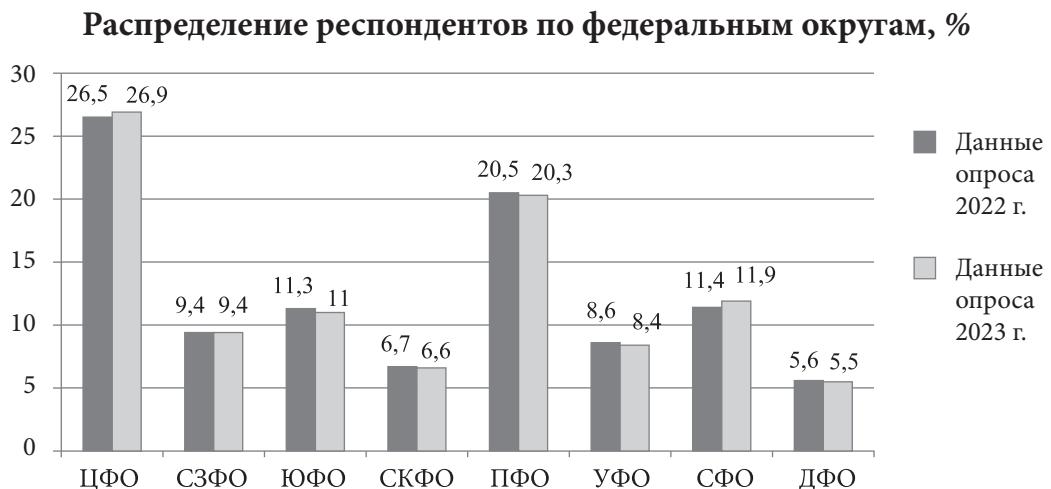
Рисунок 3

**Распределение по уровню образования, %**



География опроса охватывала все федеральные округа Российской Федерации (ФО) и все типы населенных пунктов.

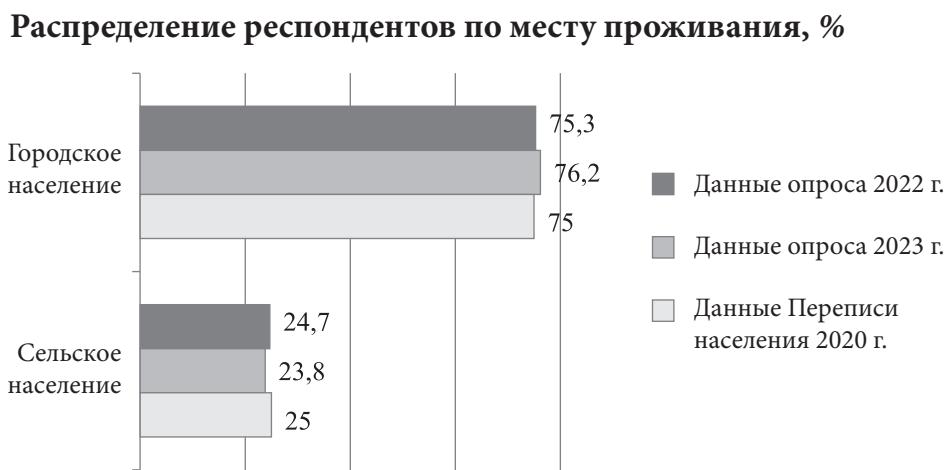
Рисунок 4



*Источники:* составлено авторами на основе данных указанных социологических опросов 2022 и 2023 гг.

По данным Переписи населения 2020 г. доля сельского населения составила 25%, городского – 75%. Распределение респондентов по месту их проживания, полученное в ходе телефонных опросов 2022–2023 гг., отражает данные официальной статистики.

Рисунок 5



Распределение респондентов по статусу занятости представлено на Рисунке 6. Согласно данным Переписи населения 2020 г. доля занятого населения в общем составе населения от 15 лет и старше составляет 59%<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Итоги Всероссийской переписи населения 2020 года. Том 10. Рабочая сила. URL: [https://rosstat.gov.ru/vpn\\_popul](https://rosstat.gov.ru/vpn_popul)

Доля занятых в общей реализованной в 2023 г. выборке, включая работников по найму, работодателей, индивидуальных предпринимателей и самозанятых, составляет 58,2% (в 2022 г. – 61,4%).

Рисунок 6

**Распределение респондентов по основному занятию, %**



*Источники:* составлено авторами на основе данных указанных социологических опросов 2022 и 2023 гг.

Уровень материального положения представляет собой субъективные оценочные суждения самих респондентов.

Рисунок 7

**Самооценка респондентами своего материального положения, %**



*Источники:* составлено авторами на основе данных указанных социологических опросов 2022 и 2023 гг.

Следует отметить, что территориальное размещение населения по ФО, субъектам и типу населенного пункта, а также пол, возраст и образование респондентов выступали контролируемыми параметрами при реализации выборочной совокупности телефонного опроса.

Таким образом, распределение основных социальных, демографических и профессиональных характеристик опрошенных, в частности, по территориальной принадлежности (ФО, тип населенного пункта), полу, возрасту, образованию, в целом отражает текущее распределение населения Российской Федерации по выделенным параметрам, что позволяет распространять полученные итоги исследования на генеральную совокупность (население 18 лет и старше).

Отсутствие значительных отклонений полученного в 2023 г. распределения респондентов по выделенным социально-демографическим, территориальным и профессиональным характеристикам от подобных параметров опроса прошлого (2022) года, а также применение аналогичной методики дают возможность производить корректное сопоставление результатов двух исследований.

## Использование цифровых технологий гражданами – по целям взаимодействия с государственными органами и учреждениями

Согласно полученным результатам исследования, за последний год в целом 86,0% респондентов при взаимодействии с государственными и муниципальными органами и учреждениями (далее – ГОиУ) использовали возможности цифровых технологий, а именно официальные порталы, цифровые платформы, мобильные приложения и т.п. Это весьма существенный показатель. Тем не менее необходимо отметить, что в 2022 г. итоги исследования фиксировали несколько большую долю граждан, имеющих опыт цифрового взаимодействия с государственными структурами – 88,2%. Безусловно, отклонения в 2,2% при выборочной совокупности респондентов в 2010 и 2029 человек могут укладываться в рамки статистической погрешности, однако такие изменения вполне могут иметь объективные причины, особенно с учетом событий 2022 г., связанных с общей geopolитической ситуацией (усилением санкционной политики со стороны западных стран в отношении использования в России некоторых цифровых сервисов или продуктов).

По целям взаимодействия с государственными органами и учреждениями использование цифровых технологий гражданами представлено на Рисунке 8. Можно обратить внимание, что наибольшая распространенность использования цифровых технологий гражданами отмечается для получения или передачи сведений ГОиУ (передача показаний счетчиков, получение данных электронной медицинской карты, дневника школьника, сертификата вакцинации), записи для получения различных бюджетных услуг (к врачу, детские кружки и пр.). Это направление цифрового взаимодействия за последний год использовали 62,5% опрошенных (в 2022 г. – 63,2%).

Рисунок 8

**Распространенность использования цифровых технологий  
респондентами при взаимодействии с государственными  
органами и учреждениями в 2022 и 2023 гг.,  
% от общего количества опрошенных**



**Источники:** составлено авторами на основе данных указанных социологических опросов 2022 и 2023 гг.

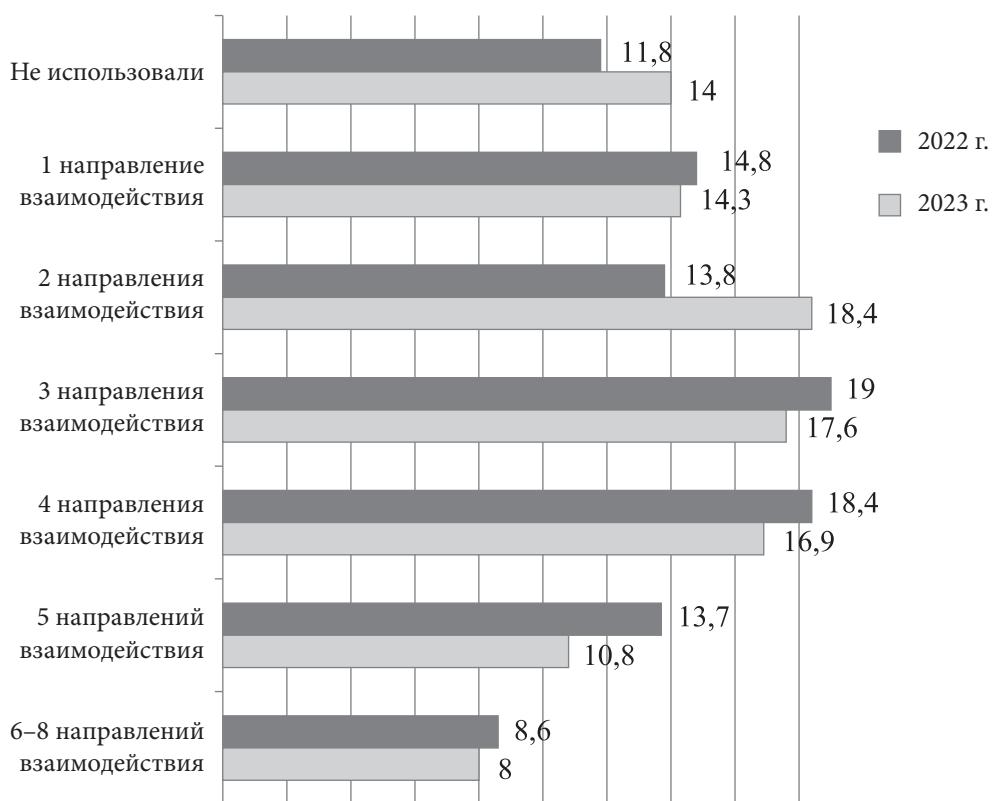
Второе по популярности направление связано с дистанционными возможностями оплаты налогов и сборов, государственных административных услуг, услуг бюджетных учреждений и организаций. По данным текущего опроса, 59,7% имели такую практику в течение последнего года (в 2022 г. – 59,2%).

Снижение активности по сравнению с 2022 г. можно отметить по обращениям за государственными услугами и дистанционному обучению. Снижение доли респондентов, обращавшихся за административными госуслугами, на 7,4% может быть обусловлено в целом снижением покуп-

тельной активности населения и, как следствие, официальной регистрации приобретенной собственности, например, автотранспортных средств или недвижимости. Свой вклад в снижение обращений граждан за госуслугами внесло решение органов государственного управления о введении отсрочки или об автоматическом продлении водительских удостоверений и других разрешительных документов<sup>12</sup>.

Рисунок 9

**Частота использования гражданами цифровых технологий  
в течение последнего года по всем направлениям взаимодействия  
с государственными органами и учреждениями, %**



*Источники:* составлено авторами на основе данных указанных социологических опросов 2022 и 2023 гг.

В целом полученные результаты опроса не показывают за последний год увеличения числа цифровых взаимодействий граждан с государственными учреждениями и организациями. Более того, произошло небольшое снижение не только доли респондентов, имеющих цифровой опыт таких взаимодействий, но и их частоты. Если в прошлом (2022) году среди респондентов отмечалось в среднем 3,36 направлений, по которым они ис-

<sup>12</sup> Постановление Правительства РФ от 12 марта 2022 г. N 353 «Об особенностях разрешительной деятельности в Российской Федерации в 2022 и 2023 годах» // Гарант. URL: <https://base.garant.ru/76809160/>

пользовали возможности цифровых технологий, то в текущем (2023) году это значение фиксируется на уровне 3,21 ед. При этом в 2023 г. респонденты чаще использовали два-три направления (цели) взаимодействия с государственными органами и организациями, в то время как в 2022 г. – три-четыре направления.

В ходе исследования был проведен корреляционный анализ, который позволил установить ряд тесных связей между выделенными параметрами. В частности, результаты анализа продемонстрировали статистически значимую корреляционную зависимость между частотой использования гражданами цифровых технологий по всем направлениям взаимодействия с государственными органами (учреждениями) и уровнем их цифровой грамотности (коэффициент корреляции составил 0,439).

Таблица 1

**Коэффициенты корреляции Спирмена между частотой  
использования гражданами цифровых технологий  
для взаимодействия с государственными органами  
(учреждениями) и различными факторами**

Наименование фактора	Коэффициент Спирмена	
Оценка уровня цифровой грамотности (навыков) граждан	0,439	
Социально-демографические характеристики	Уровень образования респондентов	0,284
	Уровень материального положения респондентов	0,214
	Возраст респондентов	0,211
	Место проживания респондентов	0,124
	Наличие инвалидности	0,101
Оценка гражданами доверия государственным органам (учреждениям)	0,126	

*Примечание:* Корреляция значима при  $p=0,01$ .

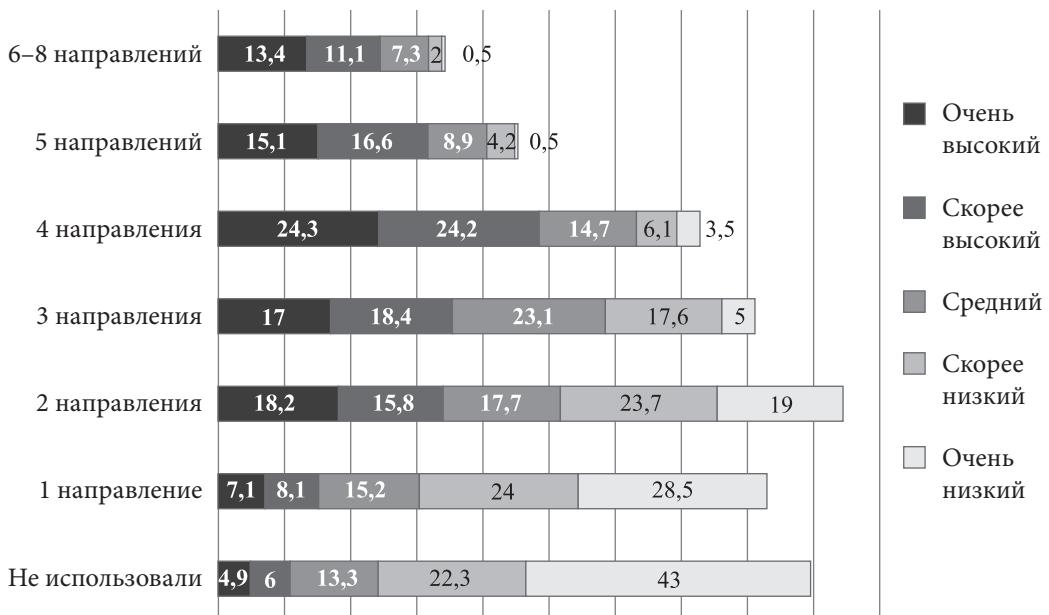
*Источники:* рассчитано авторами на основе данных указанного социологического опроса 2023 гг.

Выявленная корреляционная зависимость подтверждается результатами опроса, которые иллюстрируют ситуацию с наличием или отсутствием цифровых навыков граждан и активностью их практического использования при взаимодействии с государственными органами (рис. 10)

Среди значимых факторов, влияющих на частоту использования цифровых технологий помимо цифровой грамотности, выделяются также возраст респондентов, уровень их образования и материального положения.

Рисунок 10

**Частота использования гражданами направлений цифрового взаимодействия с государственными органами и учреждениями в течение последнего года в зависимости от уровня их цифровой грамотности, %**



*Источники:* рассчитано авторами на основе данных указанного социологического опроса 2023 гг.

### Влияние цифровизации государственного управления на повышение его качества

Освоение цифровых технологий в государственном управлении направлено на улучшение деятельности органов государственного управления и совершенствование его продуктов, его результативности и эффективности, т.е. в конечном счете – на повышение его качества.

Вместе с тем применение цифровых технологий в государственном управлении обеспечивает решение множества задач, связанных с административной, управленческой, коммуникационной, образовательной, контрольной деятельностью государства, деятельностью в сфере защиты охраняемых законом ценностей (ОЗЦ.) В рамках реализации мониторинга по оценке гражданами эффектов и рисков цифровизации государственного управления был проанализирован ряд позитивных утверждений, связанных с влиянием цифровизации на деятельность органов государственного управления.

Параметрами качества государственного управления являются обоснованность, результативность и эффективность (см.: Добролюбова, 2021). В данном исследовании обоснованность, результативность и эффективность, а также влияние на них суммарно рассматриваются как эффекты госуправления и его цифровизации.

Оценка влияния цифровизации государственного управления на повышение его качества (обоснованности, резульвативности и эффективности) осуществляется на основе оценки респондентами ряда возможных выгод (эффектов) от внедрения цифровых технологий в государственном управлении (рис. 11)

Рисунок 11

**Доля респондентов, которые согласились со следующими утверждениями, характеризующими параметры качества государственного управления, % от общего количества опрошенных по сумме балльных оценок «4» и «5»**



**Источники:** составлено авторами на основе данных указанных социологических опросов 2022 и 2023 гг.

Результаты анализа полученных данных показывают, что в освоении госуправлением цифровых технологий граждане видят множество положительных моментов.

Так, среди эффектов цифровизации, характеризующих обоснованность государственного управления, наиболее часто респонденты отмечают обеспечение равного доступа к государственным услугам, причем как к административным (77,5%), так и к бюджетным (70,6%). При этом на снижение коррупции как на положительный эффект цифровизации указали менее половины (44,3%) респондентов.

Наиболее высокие оценки респондентов в части эффектов цифровизации государственного управления, характеризующих результативность, связаны с улучшением работы государственных органов и учреждений при предоставлении различных услуг. О том, что цифровизация повышает удобство обращения за административными государственными услугами, заявили 82,4% опрошенных, еще 74,7% высказали мнение, что она сокращает сроки оказания государственных услуг и рассмотрения обращений граждан.

Ниже всего респонденты оценили влияние цифровизации на повышение качества бюджетных услуг (58,1%).

Эффекты цифровизации, характеризующие обоснованность государственного управления, также оцениваются гражданами высоко: экономию времени при взаимодействии с ГоИУ отмечают 82,1% респондентов, экономию денег – 75,3%.

Вместе с тем следует отметить, что за последний год позиция граждан по оценке приведенных утверждений все больше ориентирована на их принятие.

По всем представленным утверждениям выросла по сравнению с 2022 г. доля согласившихся с ними респондентов.

Наибольший рост (более 10%) отмечается при оценке пользы технологий цифрового контроля для обеспечения общественной безопасности, снижения рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям, а также при рассмотрении цифровых технологий как способа повышения качества медицинских, образовательных и иных социальных услуг.

Минимальный рост доли согласных отмечается в отношении утверждений о том, что цифровые технологии способствуют снижению коррупции и позволяют людям экономить деньги.

Таким образом, в целом граждане положительно оценивают влияние цифровизации на повышение качества государственного управления.

Рассмотрение факторов, влияющих на оценки респондентами тех или иных эффектов цифровизации государственного управления, показывают, что, как правило, чаще положительные эффекты цифровизации отмечают респонденты, имеющие опыт использования цифровых технологий при взаимодействии с ГОиУ, обладающие высоким уровнем цифровых навыков и высоким материальным положением, а также доверяющие ГоиУ (табл. 2).

Таблица 2

Доля согласившихся с утверждениями, описывающими эффекты цифровизации госуправления, по результатам опроса 2023 г., % по каждой выделенной категории управления

Уровень цифровых навыков								
Уровень материального положения								
Партия согласилась с утверждениями о цифровизации госуправления								
Либеральная демократическая партия								
Согласие с утверждениями о цифровизации госуправления								
Высокий	56,6	84,6	75,7	48,6	62,6	88,5	58,4	80,3
Средний	49,2	75,5	69,7	41,5	63,2	81,6	59,2	73,9
Низкий	45,2	66,1	62,4	38,5	54,7	72,2	56,3	65,4
Высокий	62,9	85,3	77,6	50,7	68,2	89,6	62,4	80,9
Средний	50,2	76,9	69,7	42,7	58,7	81,2	57,3	75
Низкий	35,9	65	62	39,2	53,6	73	52,3	60,8
Высокий	62,9	85,3	77,6	50,7	68,2	89,6	62,4	80,9
Средний	50,2	76,9	69,7	42,7	58,7	81,2	57,3	75
Низкий	35,9	65	62	39,2	53,6	73	52,3	60,8

Факторы, влияющие на доверие к цифровым технологиям		Направление использования ЦТ при взаимодействии с государственными органами и учреждениями						
		Уровень доверия государственным органам и учреждениям						
Используют	54,1	81,5	73	45,7	68,2	90,4	59,4	82,4
Не используют	38,4	70,8	56	35,6	57,5	75,3	49,6	67,9
Факторы, влияющие на доверие к цифровым технологиям		Уровень доверия государственным органам и учреждениям						
Доверяют	57,9	83,5	77	49,6	67,6	87,7	64	80,6
Не доверяют	32	58,1	49,2	27,2	36,8	64,8	39,1	55,1

*Источники:* составлено авторами на основе данных указанного социологического опроса 2023 г.

В то же время на оценку ряда эффектов оказывают влияние и иные факторы. Так, например, с утверждением, что цифровые технологии снижают коррупцию, чаще соглашались люди с более высоким уровнем образования: доля согласных респондентов, имеющих высшее образование, составила 47,8%, среднее-специальное – 44,1%, полное среднее – 37,2%. Стоит отметить и различие оценок в зависимости от возраста: в возрастных группах от 30 до 49 лет наблюдается наибольшая уверенность, что коррупцию можно снизить, применяя в государственном управлении цифровые технологии, при этом по мере снижения или увеличения возраста от указанных выше границ происходит снижение согласия: в возрастной группе 18–24 года это значение равно 37,7%, 60 лет и старше – 38,7%.

Влияние цифровых технологий на повышение качества бюджетных услуг (медицинских, образовательных, социальных или иных) является единственным направлением, где не отмечается зависимости ответов респондентов от уровня цифровых навыков. Вместе с тем можно отметить, что у респондентов с наличием инвалидности доля согласных с этим утверждением выше – 64,4% (при отсутствии инвалидности этот показатель составляет 57,4%). Также доля согласных выше среди респондентов, проживающих в сельской местности (62,9%), по сравнению с жителями городов (58,1%) и столичных, краевых или областных центров (55,2%).

Интересна зависимость, выявленная в ходе анализа опыта использования гражданами цифровых технологий при защите своих прав и интересов в случае столкновения с различными рисками и проблемами. Так, если респондент имел опыт использования цифровых технологий для подачи жалоб и обращений в государственные органы и учреждения для решения конкретных проблем, например, благоустройства дворов, устранения ям на дороге и т.д. (таких респондентов в 2023 г. оказалось 18,0%), то доля согласных с утверждением, что цифровизация позволяет быстрее и лучше защищать свои права и интересы немного выше, чем при отсутствии подобного опыта. Если же респонденты в течение последнего года испытали возможности цифровых технологий для подачи обращений или жалоб в ГоиУ с целью защиты своих законных прав и интересов, например, обращений за защитой от рисков причинения вреда здоровью, имуществу, природе и др. (в 2023 г. – 9,1%), то этот факт никак не отразился на итоговых оценках утверждения.

В зависимости от вида занятости можно отметить различие оценок эффектов цифровизации государственного управления, характеризующих сроки и стоимость оказания государственных услуг. Так, среди работодателей 83,9% считают, что цифровизация позволяет сократить сроки оказания госуслуг, среди индивидуальных предпринимателей и самозанятых такой позиции придерживаются 77,3%. Наибольшую уверенность (87,1%) в том, что цифровизация позволяет гражданам сэкономить деньги, выражают прежде всего те, кому чаще всего приходится получать разнообразные государственные услуги, связанные как с предпринимательской деятельностью, так и с другими жизненными ситуациями, не связанными с трудовой деятельностью.

## Готовность граждан к цифровому взаимодействию с государством

Говоря о готовности граждан к цифровому взаимодействию с государством (с государственными органами и учреждениями), авторы подразумевают наличие у граждан желания и стремления использовать цифровые технологии. Респондентам был задан прямой вопрос об их личной готовности в будущем к цифровому взаимодействию с госорганами и учреждениями.

Если ориентироваться на субъективные оценки опрошенных, то общий уровень готовности к использованию цифровых технологий при получении услуг государства и учреждений высок: 83,9% считают, что готовы к потенциальному цифровому взаимодействию (в 2022 г. – 81,7%). При этом без каких-либо ограничений готова к такой коммуникации примерно четверть опрошенных, а более половины выражают частичную готовность – «не по всем вопросам» (рис. 12).

Как видно из приведенных на Рисунке 12 данных, существенных сдвигов по этому вопросу за годовой период не произошло, тем не менее наметилась положительная динамика.

Сохраняется при этом и существенная доля граждан, не считающих себя готовыми к использованию «цифры» при взаимодействии с государством. Чаще такого мнения придерживаются респонденты 60 лет и старше, жители сел, лица с низким уровнем образования, граждане с низким уровнем материального положения, люди с инвалидностью. Это те уязвимые в цифровом плане группы населения, которые и фактически реже включены в процесс цифровизации<sup>13</sup>, и потенциально – так как они имеют меньше возможностей (материальных, технических, психологических и др.) для освоения и использования цифровых технологий. По данным настоящего опроса, в указанных группах использование цифровых технологий при взаимодействии с органами власти и учреждениями за последний год отмечается в среднем реже, чем среди других категорий населения.

На оценках готовности к использованию цифровых технологий отражается также уровень доверия населения госорганам и учреждениям. Доверие государству является важным фактором внедрения в жизнь населения любых инноваций, их развития, в том числе цифрового взаимодействия с органами власти. При условии полного доверия государственным органам и учреждениям доля ответов «готов, по любым вопросам» составляет 47,5%, при отсутствии доверия – только 15,8%; и напротив, об отсутствии готовности в этих группах сообщили соответственно 14,0% и 46,7% опрошенных.

О готовности к цифровому взаимодействию с государством свидетельствуют ответы респондентов на вопрос о предпочтительных для них спо-

<sup>13</sup> Выборочное федеральное статистическое наблюдение по вопросам использования населением информационных технологий и информационно-телекоммуникационных сетей // Росстат. URL: [https://gks.ru/free\\_doc/new\\_site/business/it/ikt21/index.html](https://gks.ru/free_doc/new_site/business/it/ikt21/index.html)

собах обращений в государственные органы и учреждения. Данные опроса показывают, что при наличии выбора каждый второй опрошенный предположил бы онлайн-обращение (54,7%). Хотя для россиян очные визиты в органы власти и учреждения не теряют своей актуальности. Доля таких ответов весьма значительна – 41,1%.

Рисунок 12

**Распределение ответов респондентов относительно их готовности к цифровому взаимодействию с государственными органами и учреждениями в будущем, % от общего количества опрошенных**



**Источники:** составлено авторами на основе данных указанных социологических опросов 2022 и 2023 гг.

Причины предпочтения личных визитов в органы власти чаще всего обусловлены недостатком цифровых навыков, большим доверием «бумаге» и опасениями за сохранность персональных данных (рис. 13). Недостаток технологических возможностей (отсутствие доступа к интернету, компьютера, смартфона), хотя и не слишком влияет на приоритетный выбор личных визитов в органы власти и учреждения, все же сохраняет свою значимость.

Таким образом, большинство россиян в разной степени, но выражает готовность к цифровому взаимодействию с государственными органами и учреждениями.

При этом только примерно четверть опрошенных заявляет о своей безусловной готовности (по любым вопросам), а остальные более чем 50% готовы к цифровому взаимодействию, но не по всем вопросам. Еще каждый шестой респондент на этот вопрос ответил отрицательно.

Отсутствие готовности к цифровому взаимодействию граждан с ГОиУ чаще отмечается среди уязвимых в цифровом плане групп населения, среди людей с низким уровнем цифровых навыков, а также при условии недоверия государственным органам и учреждениям.

Рисунок 13



**Источники:** составлено авторами на основе данных указанных социологических опросов 2022 и 2023 гг.

## Оценка гражданами рисков использования цифровых технологий при взаимодействии с государственными органами

Результаты проведенного опроса показывают, что большинство россиян считают высоким уровень рисков цифровизации государственного управления. По всем представленным в исследовании рискам доля ответов респондентов, оценивающих их уровень как высокий, превышает долю тех, кто считает его низким.

Наибольшую обеспокоенность граждан вызывают риски утечки персональных данных, мошенничества: 72,4% респондентов в 2023 г. оценили их уровень как высокий (в 2022 г. – 72,4%) (рис. 14).

Остальные риски в текущем опросе оцениваются респондентами примерно на одном уровне и не так значимо в сравнении с предыдущим.

В целом можно отметить, что распределение рисков по уровню их значимости по мнению опрошенных в 2023 г. такое же, как и в исследованиях 2022 г. Вместе с тем за прошедший год по всем выделенным рискам отмечается снижение уровня опасения граждан.

Общее снижение негативного восприятия рисков со стороны населения может быть обусловлено тем, что стартовый замер, проведенный в феврале 2022 г., охватывал опыт использования населением цифровых технологий во время активной фазы пандемии – в то время, когда граждане еще не отошли от шоков пандемии и активного внедрения цифровых технологий, которые отодвинули на второй план их частную жизнь. В настоящее время среди населения наблюдается более адекватное восприятие использования государством цифровых решений; можно сказать, что население стало постепенно адаптироваться к цифровым технологиям, понимая, что они – это часть современной жизни.

Как показывают результаты опроса, в отношении рисков утечки персональных данных и мошенничества среди различных социально-демографических групп населения прослеживается практически одинаковая позиция, которая почти не отличается от средних значений (табл. 3).

Высокий уровень избыточного цифрового контроля со стороны государства, нарушение неприкосновенности личной жизни чаще всего отмечается среди респондентов с высшим образованием, жителей столичных (краевых, областных, республиканских) центров, а также среди опрошенных возрастных групп от 25 до 40 лет.

Риски неустойчивости государственных информационных систем немного выше оценивают женщины и респонденты с низким уровнем материального положения, а также молодые люди до 30 лет.

Риски дискриминации тех граждан, у которых нет возможностей или недостаточно навыков для цифрового взаимодействия с государственными органами и учреждениями, выше оценивают респонденты с низким уровнем материального положения.

Другие же потенциально уязвимые категории опрошенных оценивают эти риски ниже, а именно: респонденты с низким уровнем образования,

жители сельских населенных пунктов, респонденты старше 60 лет и лица, имеющие инвалидность.

Опасность формального подхода и нарушения прав граждан, если решения принимаются не человеком, а автоматически (неким алгоритмом, искусственным интеллектом, на основе различных источников данных), выше всего оценивают респонденты среднего возраста (30–39 лет), в то время как остальные социальные и демографические группы оценивают эти риски примерно одинаково.

Рисунок 14

**Оценки респондентами уровня различных рисков цифрового взаимодействия граждан с госорганами и учреждениями по сумме ответов «скорее высокий» и «очень высокий» в 2022 и 2023 гг., % от общего количества опрошенных**



**Источники:** составлено авторами на основе данных указанных социологических опросов 2022 и 2023 гг.

Таблица 3

**Доля респондентов различных социально-демографических групп, считающих высокими риски цифровизации государственного управления, по видам рисков в % по каждой выделенной категории**

Факторы	Риски утечки персональных данных, монополичества	Избыточный цифровой контроль со стороны государства, нарушение неприватности личной жизни	Риски формального подхода и нарушения прав граждан, если решения принимаются не человеком, а автоматически (неким алгоритмом, ИИ, на основе различных источников данных)	Риски неустойчивости государственных информационных систем (сбои, аварии)	Риски дискриминации тех граждан, у которых нет возможностей или недостаточно навыков для цифрового взаимодействия с ГОиУ
			Уровень материального положения		
Высокий	70,5	50	50,2	51,8	53,4
Средний	72,4	56,2	52,5	56,4	53,9
Низкий	76,8	58,2	58,2	59,5	57
Уровень образования					
Высшее или незаконченное высшее	75	57,8	52	55,8	57,6
Среднее специальное (техникум, профтехучилище и др.)	71,8	53,8	54,5	56,6	53,2
Полное среднее (средняя школа)	68	50,1	49,6	52,2	48,4

Факторы	Риски утечки персональных данных, мешающих обществу	Избыточный цифровой контроль со стороны государства, нарушение неприватности личной жизни	Риски формального подхода и нарушения прав граждан, если решения принимаются не человеком, а автоматически (неким алгоритмом, ИИ, на основе различных источников данных)	Риски неустойчивости государственных информационных систем (сбой, аварии)	Риски дискриминации тех граждан, у которых нет возможностей или недостаточно навыков для цифрового взаимодействия с ГОИУ	
					Пол	
Мужской	70,2	56,1	51,6	52,9		49,6
Женский	74,4	53,6	53,5	57,8		58,2
<i>Место проживания</i>						
Столичный, краевой или областной центр	76,5	59,2	53,7	56,1		57,2
Город, но не краевой или областной центр	69,8	51,8	52,4	55,8		55,2
Село, деревня, ПГТ	69,3	51,5	51	53,9		47,3
<i>Возраст</i>						
18–24 года	69,2	54,8	44,5	56,2		52,7
25–29 лет	77,1	59,5	54,2	59,5		64,1
30–39 лет	70,8	59,1	58,1	56,7		59,8
40–49 лет	71,4	53,7	54	54,5		55,3
50–59 лет	71,7	56,7	53,3	57,6		55
60 лет и старше	74,8	49,6	48,7	52,4		46,3

*Источники:* составлено авторами на основе данных указанных социологических опросов 2022 и 2023 гг.

Влияние на цифровой опыт респондентов такого сдерживающего распространение цифровых технологий фактора, как наличие рисков цифровизации государственного управления, невелик. Среди выделенных рисков можно отметить лишь более тесную связь между риском неустойчивости информационных систем (сбои, аварии) и частотой использования гражданами цифровых технологий. В этом случае коэффициент корреляции между ними равен 0,129 (табл. 4). В остальных случаях этот показатель еще ниже.

Таблица 4

**Коэффициенты корреляции Спирмена между частотой использования гражданами цифровых технологий для взаимодействия с государственными органами (учреждениями) и оценками уровня рисков цифровизации**

Оценка уровня рисков утечки персональных данных, мошенничества	0,112
Оценка уровня избыточного цифрового контроля со стороны государства, нарушения неприкосновенности личной жизни	0,106
Оценка уровня рисков формального подхода и нарушения права граждан, если решения принимаются не человеком, а автоматически	0,112
Оценка уровня рисков неустойчивости информационных систем (сбои, аварии)	0,129
Оценка уровня рисков дискриминации тех граждан, у которых нет возможностей или недостаточно навыков для цифрового взаимодействия с госорганами и учреждениями	0,021

*Примечание:* Корреляция значима при  $p=0,01$ .

*Источники:* составлено авторами на основе данных указанного социологического опроса 2023 г.

## Заключение

Проведенный РАНХиГС в 2023 г. социологический опрос граждан показал, что в целом доля граждан, использующих возможности цифровых технологий для взаимодействия с государством, весьма существенна и в целом стабильна (более 85% как в 2022, так и в 2023 г.).

При этом чаще всего граждане пользуются цифровыми каналами взаимодействия с государственными органами и учреждениями для получения или передачи сведений (передача показаний счетчиков, получение данных электронной медицинской карты, дневника школьника), записи для получения различных бюджетных услуг (к врачу, детские кружки и пр.). Реже всего граждане пользуются цифровыми каналами взаимодействия для подачи обращений или жалоб в ГОиУ с целью защиты своих законных прав и интересов, а также – телемедициной. Как правило, взаимодействие осуществляется гражданами по двум-трем направлениям (целям). Существует взаимосвязь между частотой использования цифровых технологий по всем направлениям взаимодействия с ГОиУ и уровнем цифровой грамотности – чем выше уровень цифровой грамотности, тем чаще используются цифровые каналы. Среди значимых факторов, влияющих на частоту использования цифровых

технологий, помимо цифровой грамотности выделяются также возраст респондентов, уровень их образования и материального положения.

Оценка гражданами эффектов от внедрения цифровых технологий в государственном управлении может считаться положительной. Чаще всего респонденты отмечали влияние цифровизации на повышение удобства обращения за административными государственными услугами (82,4%) и экономию времени при взаимодействии с ГоиУ (82,1%). Как правило, в положительных эффектах цифровизации были более уверены респонденты, имеющие опыт использования цифровых технологий при взаимодействии с ГоиУ, обладающие высоким уровнем цифровых навыков и высоким материальным положением, а также доверяющие ГоиУ. Таким образом, факторы, выделяемые в теориях диффузии инноваций и единой теории принятия и использования технологий, оказывают влияние на оценку гражданами эффектов цифровизации государственного управления.

О своей готовности к потенциальному цифровому взаимодействию с государством заявили 83,9% респондентов, то есть в целом уровень готовности к использованию цифровых технологий достаточно высок. В то же время по любым вопросам готовы взаимодействовать с государством в цифровой форме лишь 26,4% респондентов.

Кроме того, по итогам исследования отмечается наличие проблемы цифрового неравенства (или цифровой изоляции): не готовы на переход к цифровому взаимодействию с государством, как правило, наиболее уязвимые группы населения: респонденты 60 лет и старше, лица с низким уровнем образования, граждане с низким уровнем материального положения.

При высоком уровне готовности к использованию цифровых каналов для взаимодействия с государством риски цифровизации государственного управления, предлагаемые к оценке, респонденты оценивают как высокие: каждый из рисков посчитали высоким более 50% опрошенных, при этом наиболее существенным с точки зрения граждан является риск утечки персональных данных, мошенничества (72,4%).

По сравнению с исследованием 2022 г., в исследовании 2023 г. фиксируется несколько меньшая доля граждан, имеющих опыт цифрового взаимодействия с государством, а также снижение частоты такого взаимодействия. Вместе с тем доля граждан, отмечающих положительные эффекты цифровизации госуправления, в 2023 г. выше, чем в 2022 г. (по всем рассматриваемым эффектам).

Наметилась положительная динамика и в готовности граждан к цифровому взаимодействию с ГоиУ. По всем рассматриваемым в исследовании рискам в 2023 г. отмечается снижение уровня опасения граждан по поводу использования цифровых технологий по сравнению с 2022 г. Результаты настоящего исследования могут быть использованы при проведении оценки цифровой зрелости госуправления, а также при формировании приоритетов цифровизации госуправления и выработке мер по повышению его качества с помощью цифровизации.

В этой связи можно рекомендовать включить в действующую методику оценки цифровой зрелости государственного управления показате-

ли, отражающие оценку эффектов и рисков цифровизации госуправления гражданами (ключевыми бенефициарами цифровизации государственного управления). Это может быть как интегральный показатель, включающий в себя оценку всех эффектов и, соответственно, характеризующий оценку гражданами эффектов цифровизации госуправления в целом, так и отдельные субпоказатели, характеризующие конкретную государственную функцию в целом (предоставление административных госуслуг, бюджетных услуг, осуществление контрольно-надзорной деятельности) или процедуры ее исполнения (например, досудебное обжалование и т.д.). Похожие показатели могут быть предусмотрены далее и для оценки эффектов цифровизации с точки зрения другого бенефициара цифровизации – бизнеса.

При разработке и реализации мер по цифровизации госуправления, в том числе в контексте задачи повышения его цифровой зрелости, приоритетное внимание следует обратить на вызывающие озабоченность граждан риски несанкционированного использования их персональных данных.

В связи с тем что выявляются риски цифровой дискриминации для наиболее уязвимых групп граждан (граждане пожилого возраста, инвалиды, граждане с низким материальным положением), возникающие проблемы данных групп при взаимодействии с государством в цифровом формате должны рассматриваться и решаться в приоритетном порядке. Кроме того, для таких граждан должна оставаться альтернатива цифровому формату взаимодействия с государством (МФЦ, очное обращение в органы государственной власти), и особенно важно наличие такой альтернативы при предоставлении бюджетных услуг.

Наконец, следует отметить, что достаточная цифровая грамотность граждан выступает определяющим моментом использования ими цифровых технологий, в связи с чем одним из направлений по организации перехода граждан на цифровой формат взаимодействия с государством является обеспечение развития цифровых навыков среди всех групп населения.

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

---

1. Абрамов В.И., Андреев В.Д. Оценка цифровой зрелости системы государственного и муниципального управления в регионах: опыт США и развитие в России // Информатизация в цифровой экономике. 2022. Т. 3, № 2. С. 43–62. DOI: 10.18334/ide.3.2.115106
2. Дмитриева Н.Е. Оценка цифровой готовности населения России: докл. к XXII Апр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 13–30 апр. 2021 г. М.: Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики», 2021. URL: <https://conf.hse.ru/mirror/pubs/share/464963752.pdf>
3. Добролюбова Е.И. Оценка цифровой зрелости государственного управления // Информационное общество. 2021. № 2. С. 37–52.

4. Добролюбова Е.И., Старостина А.Н. Оценка цифровизации взаимодействия государства и граждан // Статистика и экономика. 2021. Т. 8, № 2. С. 45–56.
5. Добролюбова Е.И., Южаков В.Н., Старостина А.Н. Оценка качества государственного управления: обоснованность, результативность, эффективность. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2021.
6. 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.
7. Abramova O., Wagner A., Olt C.M., Buxmann P. One for all, all for one: Social considerations in user acceptance of contact tracing apps using longitudinal evidence from Germany and Switzerland // International Journal of Information Management. 2022. Vol. 64, art. 102473. URL: <https://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2022.102473>
8. Anrijs S., Mariën I., Marez L.D., Ponnet K. Excluded from essential internet services: Examining associations between digital exclusion, socio-economic resources and internet resources // Technology in Society. 2023. Vol. 73, art. 102211. URL: <https://doi.org/10.1016/j.techsoc.2023.102211>
9. Belyi V.A., Chugunov A.V. E-Government Services Introduction Effects in the Covid-19 Pandemic: 2020–2021 Surveys Results // CEUR Workshop Proceedings. 2021. No. 3066. P. 147–155. URL: <http://ceur-ws.org/Vol-3066/spaper3.pdf>
10. Chu P.-Y., Huang T.-Y., Huang N.-W. Measuring performance of e-Government to the disabled: Theory and practice in Taiwan // Proceedings of the European Conference on e-Government, ECEG. 2011. Reading: Academic Publishers International Limited. P. 158–167.
11. Ciesielska M., Rizun N., Chabik J. Assessment of E-government inclusion policies toward seniors: A framework and case study // Telecommunications Policy. 2022. Vol. 46, no. 7. URL: <https://doi.org/10.1016/j.telpol.2022.102316>
12. Davis F.D. Perceived usefulness, perceived ease of use, and user acceptance of information technology // MIS Quarterly. 1989. Vol. 13, no. 3. P. 319–340.
13. 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. DOI: 10.17323/1999-5431-2022-0-5-152-181
14. Dwivedi Y.K., Rana N.P., Janssen M., Lal B., Williams M.D., Clement M. An empirical validation of a unified model of electronic government adoption (UMEGA) // Government Information Quarterly. 2017. Vol. 34, no. 2. P. 211–230.
15. Gerpott T.J., Ahmadi N. Use levels of electronic government services among German citizens: An empirical analysis of objective household and personal predictors // Transforming Government: People, Process and Policy. 2016. Vol. 10, no. 4. P. 637–668.
16. Hyytinen A., Tuimala J., Hammar M. Enhancing the adoption of digital public services: Evidence from a large-scale field experiment // Government Information Quarterly. 2022. Vol. 39, no. 3, art. 101687. URL: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2022.101687>

17. Kaiser T., Gadár L. Survey data on the attitudes towards digital technologies and the way of managing e-governmental tasks // *Data in Brief*. 2023. Vol. 46, art. 108871. URL: <https://doi.org/10.1016/j.dib.2022.108871>
18. Lin C.H., Shih H.Y., Sher P.J. Integrating technology readiness into technology acceptance: The TRAM model // *Psychology & Marketing*. 2007. Vol. 24, no. 7. P. 641–657.
19. Nam T., Sayogo D.S. Who uses e-government? Examining the digital divide in e-government use // Estevez E. et al (Eds) ICEGOV '11: Proceedings of the 5th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance. ACM International Conference Proceeding Series. New York, Association for Computing Machinery. 2011. P. 27–36.
20. Pérez-Morote R., Pontones-Rosa C., Núñez-Chicharro M. The effects of e-government evaluation, trust and the digital divide in the levels of e-government use in European countries // *Technological Forecasting & Social Change*. 2020. No. 154. DOI: [10.1016/j.techfore.2020.119973](https://doi.org/10.1016/j.techfore.2020.119973)
21. Prakash A.V., Das S. Explaining citizens' resistance to use digital contact tracing apps: A mixed-methods study // *International Journal of Information Management*. 2022. Vol. 63, art. 102468. URL: <https://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2021.102468>
22. Revyakin S.A., da Rocha A. An Empirical Investigation of E-Government Adoption in Russia: Access, Rights, Trust and Citizens' Experience // *Public Administration Issues*. 2021. No. 5. P. 137–160.
23. Rogers E.M. Diffusion of innovations (1st ed.). New York, Free Press of Glencoe. 1962.
24. Sanmukhiya C. Predicting e-government use in Mauritius: Non-parametric procedures // *International Journal of Recent Technology and Engineering*. 2019. Vol. 8, no. 2. P. 535–549. DOI: [10.37200/IJPR/V24I8/PR280234](https://doi.org/10.37200/IJPR/V24I8/PR280234)
25. Sterrenberg G., Decosta P. Identifying the crucial factors of e-government success from the perspective of Australian citizens living with disability using a public value approach // *Government Information Quarterly*. 2023. Art. 101813. URL: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2023.101813>
26. Susanto T.D., Diani M.M., Hafidz I. User Acceptance of e-Government Citizen Report System (a Case Study of City113 App) // *Procedia Computer Science*. 2017. No. 124. P. 560–568.
27. Tassabehji R., Hackney R., Maruyama T. Evaluating digital public services: A contingency value approach within three exemplar developing countries // *Information Technology and People*. 2019. Vol. 32, no. 4. P. 1021–1043.
28. Thaler R., Sunstein C. Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness. Yale University Press. 2008.
29. Venkatesh V., Morris M.G., Davis G.B., Davis F.D. User Acceptance of Information Technology: Toward a Unified View // *MIS Quarterly*. 2003. Vol. 27, no. 3. P. 425–478.
30. Zheng Y., Schachter H.L. Explaining Citizens E-Participation Use: the Role of Perceived Advantages // *Public Organization Review*. 2017. Vol. 17. P. 409–428.

## ОФИЦИАЛЬНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

1. Указ Президента РФ от 21.07.2020 N 474.
2. Ежегодный отчет Правительства в Государственной Думе. URL: <http://government.ru/news/48055/>
3. Приказ Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ от 18 ноября 2020 г. N 600 «Об утверждении методик расчета целевых показателей национальной цели развития Российской Федерации «Цифровая трансформация».

## REFERENCES

1. Abramov, V.I. and Andreev, V.D. (2022) 'Assessment of the digital maturity of the public administration in the regions: the US experience and development in Russia', *Informatization in the digital economy*, 3(2), pp. 43–62. DOI: 10.18334/ide.3.2.115106
2. Dmitrieva, N.E., Zhulin, A.B., Artamonov, R.E. and Titov, E.A. (2021) 'Assessment of the digital readiness of the population of Russia', *dokl. to XXII Apr. intl. scientific conf. on Problems of Development of the Economy and Society*, Moscow, 13–30 April. 2021. Available at: <https://conf.hse.ru/mirror/pubs/share/464963752.pdf> (accessed 10 March 2023).
3. Dobrolyubova, E.I. (2021) 'Assessing government digital maturity', *Information Society*, 2, pp. 37–52. DOI: 10.52605/16059921\_2021\_02\_37
4. Dobrolyubova, E.I. and Starostina, A.N. (2022) 'Assessment of digitalization of interaction between the state and citizens', *Statistics and Economics*, 18(2), pp. 45–56.
5. Dobrolyubova, E.I., Yuzhakov, V.N. and Starostina, A.N. (2021) *Evaluating governance quality: validity, effectiveness, efficiency*. Moscow: Delo. (In Russian).
6. 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).
7. Abramova, O., Wagner, A., Olt, C.M. and Buxmann, P. (2022) 'One for all, all for one: Social considerations in user acceptance of contact tracing apps using longitudinal evidence from Germany and Switzerland', *International Journal of Information Management*, 64, art. 102473. DOI: 10.1016/j.ijinfomgt.2022.102473
8. Anrijs, S., Mariën, I., Marez, L.D. and Ponnet, K. (2023) 'Excluded from essential internet services: Examining associations between digital exclusion, socio-economic resources and internet resources', *Technology in Society*, 73, art. 102211. DOI: 10.1016/j.techsoc.2023.102211
9. Belyi, V.A. and Chugunov, A.V. (2021) *E-government services introduction effects in the Covid-19 pandemic: 2020–2021 surveys results*. CEUR Workshop Proceedings, 3066, pp. 147–155. Available at: <http://ceur-ws.org/Vol-3066/spaper3.pdf> (accessed 18 March 2023).

10. Chu, P.-Y., Huang, T.-Y. and Huang, N.-W. (2011) 'Measuring performance of e-Government to the disabled: Theory and practice in Taiwan', in: *Proceedings of the European Conference on e-Government, ECEG*. Reading: Academic Publishers International Limited, pp. 158–167.
11. Ciesielska, M., Rizun, N. and Chabik, J. (2022) 'Assessment of e-government inclusion policies toward seniors: A framework and case study', *Telecommunications Policy*, 46(7), art. 102316. DOI: 10.1016/j.telpol.2022.102316
12. Davis, F.D. (1989) 'Perceived usefulness, perceived ease of use, and user acceptance of information technology', *MIS Quarterly*, 13(3), pp. 319–340.
13. 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
14. Dwivedi, Y.K., Rana, N.P., Janssen, M., Lal, B., Williams, M.D. and Clement, M. (2017) 'An empirical validation of a unified model of electronic government adoption (UMEGA)', *Government Information Quarterly*, 34(2), pp. 211–230.
15. Gerpott, T.J. and Ahmadi, N. (2016) 'Use levels of electronic government services among German citizens: An empirical analysis of objective household and personal predictors', *Transforming Government: People, Process and Policy*, 10(4), pp. 637–668.
16. Hyttinen, A., Tuimala, J. and Hammar, M. (2022) 'Enhancing the adoption of digital public services: Evidence from a large-scale field experiment', *Government Information Quarterly*, 39(3), art. 101687. DOI: 10.1016/j.giq.2022.101687
17. Kaiser, T. and Gadár, L. (2023) 'Survey data on the attitudes towards digital technologies and the way of managing e-governmental tasks', *Data in Brief*, 46, art. 108871. DOI: 10.1016/j.dib.2022.108871
18. Lin, C.H., Shih, H.Y. and Sher, P.J. (2007) 'Integrating technology readiness into technology acceptance: The TRAM model', *Psychology & Marketing*, 24(7), pp. 641–657.
19. Mahmood, M., Weerakkody, V. and Chen, W. (2019) 'The influence of transformed government on citizen trust: insights from Bahrain', *Information Technology for Development*, 25(2), pp. 275–303.
20. Nam, T. and Sayogo, D.S. (2011) 'Who uses e-government? Examining the digital divide in e-government use', *Estevez E. et al (Eds) ICEGOV '11: Proceedings of the 5th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance*. ACM International Conference Proceeding Series, New York: Association for Computing Machinery, pp. 27–36.
21. Pérez-Morote, R., Pontones-Rosa, C. and Núñez-Chicharro, M. (2020) 'The effects of e-government evaluation, trust and the digital divide in the levels of e-government use in European countries', *Technological Forecasting & Social Change*, 154, art. 119973. DOI: 10.1016/j.techfore.2020.119973
22. Prakash, A.V. and Das, S. (2022) 'Explaining citizens' resistance to use digital contact tracing apps: A mixed-methods study', *International Journal of Information Management*, 63, art. 102468. DOI: 10.1016/j.ijinfomgt.2021.102468

23. Revyakin, S.A. and da Rocha, A. (2021) 'An empirical investigation of e-government adoption in Russia: Access, rights, trust and citizens' experience', *Public Administration Issues*, 5, pp. 137–160.
24. Rogers, E.M. (1962) *Diffusion of innovations* (1st ed.). New York: Free Press of Glencoe.
25. Sanmukhiya, C. (2019) 'Predicting e-government use in Mauritius: Non-parametric procedures', *International Journal of Recent Technology and Engineering*, 8(2), pp. 535–549. Available at: <https://www.ijrte.org/wp-content/uploads/papers/v8i2S9/B11140982S919.pdf> (accessed 20 March 2023).
26. Sterrenberg, G. and Decosta, P. (2023) 'Identifying the crucial factors of e-government success from the perspective of Australian citizens living with disability using a public value approach', *Government Information Quarterly*, art. 101813. Available at: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X23000138> (accessed 23 March 2023).
27. Susanto, T.D., Diani, M.M. and Hafidz, I. (2017) 'User acceptance of e-government citizen report system (A case study of City113 App)', *Procedia Computer Science*, 124, pp. 560–568.
28. Tassabehji, R., Hackney, R. and Maruyama, T. (2019) 'Evaluating digital public services: A contingency value approach within three exemplar developing countries', *Information Technology and People*, 32(4), pp. 1021–1043.
29. Thaler, R. and Sunstein, C. (2008) *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*. Yale University Press.
30. Venkatesh, V., Morris, M.G., Davis, G.B. and Davis, F.D. (2003) 'User acceptance of information technology: Toward a unified view', *MIS Quarterly*, 27(3), pp. 425–478.
31. Zheng, Y. and Schachter, H.L. (2017) 'Explaining citizens e-participation use: The role of perceived advantages', *Public Organization Review*, 17, pp. 409–428.

## OFFICIAL DOCUMENTS

1. Decree of the President of the Russian Federation of July 21, 2020 No. 474.
2. Annual report of the Government in the State Duma. Available at: <http://government.ru/news/48055/> (accessed 24 March 2023).
3. Order of the Ministry of Digital Development, Telecommunications and Mass Media of the Russian Federation of November 18, 2020, No. 600 "On Approval of Methods for Calculating Target Indicators of the National Development Goal of the Russian Federation 'Digital Transformation'".

Статья поступила в редакцию 06.04.2023;  
одобрена после рецензирования 20.04.2023;  
принята к публикации 11.05.2023.

Оригинальная статья

УДК: 614.2

DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-2-74-102

# РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ОБЪЕМОВ МЕДИЦИНСКОЙ ПОМОЩИ В СИСТЕМЕ ОМС: РЕГУЛИРОВАНИЕ И РЕАЛЬНЫЕ ПРАКТИКИ

**Степанов Илья Михайлович<sup>1</sup>**

<sup>1</sup> Директор Центра новых технологий управления бюджетными услугами, Институт государственного и муниципального управления, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»; 101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 11; istepanov@hse.ru

**Аннотация.** Исследование посвящено регулированию и практике распределения объемов медицинской помощи в системе обязательного медицинского страхования (ОМС), их соответствуанию концепции стратегической закупки медицинских услуг, рекомендованной Всемирной организацией здравоохранения и другими общественными институтами. Представлены результаты опроса территориальных фондов ОМС субъектов РФ (ТФОМС) о практиках распределения объемов медицинской помощи между медицинскими организациями при разработке территориальных программ ОМС. Показано, что в этих практиках доминирует распределение на основе исторически сложившихся значений. Несмотря на отсутствие критериев активного (стратегического) распределения в Правилах ОМС, данные опроса ТФОМС свидетельствуют о том, что такие критерии используются в региональных практиках. Однако их роль по сравнению с другими группами рассмотренных критериев заметно ниже. В то же время проведенный кластерный анализ подтверждает наличие дифференцированных подходов к сочетанию критериев в региональных системах ОМС.

**Ключевые слова:** стратегическая закупка медицинских услуг, критерии распределения объемов медицинской помощи, результаты деятельности медицинских организаций, процедура распределения объемов медицинской помощи, сверхплановые объемы медицинской помощи, асимметрия информации, принципал-агентские отношения.

**Для цитирования:** Степанов И.М. Распределение объемов медицинской помощи в системе ОМС: регулирование и реальные практики // Вопросы государственного и муниципального управления. 2023. № 2. С. 74–102. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-2-74-102.

Original article

# ALLOCATION OF MEDICAL CARE VOLUMES IN THE SYSTEM OF COMPULSORY HEALTH INSURANCE: REGULATION AND REAL PRACTICE

**Ilya M. Stepanov<sup>1</sup>**

<sup>1</sup> Director, Centre of new technologies for management of budget services, Institute for public administration and governance, National Research University Higher School of Economics; 11 Myasnitskaya Str., 101000 Moscow, Russia; istepanov@hse.ru; ORCID: 0000-0003-4014-5098

**Abstract.** The article discusses the regulation and practices of allocating the volumes of medical care in the system of compulsory medical insurance (CHI), as well as their compliance with the concept of strategic purchasing of medical services recommended by the World Health Organization and other public institutions. The results of a survey of territorial CHI funds of Subjects of the Russian Federation (TFOMS) on the practices of allocating the volumes of medical care among medical organizations are presented. It is shown that these practices are dominated by distribution based on historical values. According to the concept of strategic procurement of medical services, regional distribution practices in general do not meet the requirements for efficiency, which involve the performance of medical organizations and other factors of effective healthcare organization. At the same time, the results of cluster analysis indicate the presence of differentiated approaches to the use of distribution criteria at the regional level. Despite the lack of the criteria for active (strategic) allocation in the Rules of CHI, the TFOMS survey indicates that such criteria are used in regional practices. However, their role in comparison with other groups of criteria considered is noticeably lower. At the same time, the cluster analysis confirms the presence of differentiated approaches to the combination of criteria in the regional CHI systems.

**Keywords:** strategic purchasing of medical services, criteria for allocating the volumes of medical care selective contracts, performance results of medical organizations, the procedure for allocating the volumes of medical care, above-planned volumes of medical care, information asymmetry, principal-agency relations.

**For citation:** Stepanov, I.M. (2023) 'Allocation of medical care volumes in the system of compulsory health insurance: regulation and real practice', *Public Administration Issues*, 2, pp. 74–102. (In Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-2-74-102.

**JEL Classification:** I13, I18.

## Введение

Оплата медицинской помощи в системе ОМС основывается на предварительном распределении ее объемов между медицинскими организациями, участвующими в реализации территориальных программ ОМС. Единицами учета распределемых объемов медицинской помощи являются госпитализации, обращения в связи с заболеваемостью и посещения, вызовы скорой медицинской помощи и др. Объемы медицинской помощи на региональном уровне распределяются Комиссией по разработке территориальной программы ОМС (далее – Комиссия). Регулирование механизмов распределения осуществляется на федеральном уровне в соответствии с Правилами обязательного медицинского страхования<sup>1</sup> (далее – Правила ОМС). Однако процедуры и критерии распределения установлены в общем виде. В частности, не конкретизированы количественно измеримые показатели применения критериев, а также отсутствуют четкие принципы, на основании которых Комиссиями могут приниматься обоснованные решения о распределении объемов медицинской помощи.

Указанные недостатки создают риск возникновения неэффективных управлеченческих практик распределения объемов медицинской помощи в субъектах Российской Федерации. Из-за отсутствия прозрачных процедур и критериев распределения возникают ситуации принятия Комиссиями неэффективных решений в отношении тех или иных медицинских организаций. В результате, с одной стороны, наблюдается ответная реакция «несогласных» медицинских организаций – решения Комиссий о плановом распределении объемов медицинской помощи обжалуются в ФАС России, что в некоторых случаях приводит к необходимости их пересмотра (Удмуртское УФАС России, 2017; Курское УФАС России, 2018; Омское УФАС России, 2018; Мордовское УФАС России, 2020). С другой стороны, медицинские организации могут проявлять оппортунизм, оказывая медицинскую помощь в объемах, превышающих первоначально запланированные значения.

В июле 2021 г. Федеральный фонд обязательного медицинского страхования (ФОМС) представил проект конкретизации критериев распределения объемов медицинской помощи между медицинскими организациями. Среди предложенных критериев – наличие электронной записи к врачу клиники, уровень удовлетворенности пациентов качеством оказания медицинской помощи в амбулаторных и стационарных условиях, время оказания помощи, укомплектованность медицинскими работниками и проч. (ТАСС, 2021). Однако данная инициатива не была поддержана.

Между тем задача совершенствования правил распределения объемов медицинской помощи в системе ОМС сохраняет актуальность. Для формирования требований к развитию соответствующих механизмов могут использоваться положения концепции стратегической закупки медицинских услуг (ВОЗ, 2000; European Observatory, 2005; The World Bank, 2007).

<sup>1</sup> Приказ Минздрава России от 28.02.2019 N 108н (ред. от 25.09.2020) «Об утверждении Правил обязательного медицинского страхования» (зарегистрирован в Минюсте России 17.05.2019 N 54643).

В основе концепции стратегической закупки медицинских услуг (*strategic purchasing of medical services*) лежит дилемма «стратегическая (активная) – пассивная закупка медицинских услуг». В отличие от пассивной закупки, которая следует заранее предопределенному для каждой медицинской организации бюджету или безусловной оплате счетов медицинских организаций, стратегический подход, как правило, предполагает:

- отбор медицинских организаций в систему оказания медицинской помощи за счет государственных источников финансирования с использованием критериев эффективности деятельности;
- финансирование оказания медицинской помощи медицинскими организациями с учетом потребностей обслуживаемого населения;
- формирование позитивных экономических стимулов медицинских организаций за счет механизмов оплаты медицинской помощи по результатам и другим аспектам деятельности (ВОЗ, 2000; European Observatory, 2005; Busse et al., 2007; Всемирный банк, 2008, стр. 8–9; ВОЗ, 2018, стр. 1).

Цель данной статьи – анализ текущего регулирования и практик распределения объемов медицинской помощи между медицинскими организациями в субъектах Российской Федерации с точки зрения соответствия действующих механизмов распределения требованиям эффективности, основанным на концепции стратегической закупки медицинских услуг.

## Методы исследования

В первую очередь были изучены публикации международных организаций в сфере здравоохранения (Всемирная организация здравоохранения, Европейская обсерватория по системам и политике здравоохранения, Всемирный банк) и научные исследования, характеризующие применение стратегической закупки медицинских услуг с точки зрения перехода от пассивного способа распределения объемов медицинской помощи к активному (стратегическому). В результате получена характеристика требований эффективности, которые на следующем этапе исследования применяются для оценки существующих правил, процедур и практик распределения объемов медицинской помощи в системе ОМС.

Оценка правил и процедур распределения установленных на федеральном уровне объемов медицинской помощи проведена путем анализа Положения о деятельности Комиссии по разработке территориальной программы ОМС (далее – Положение)<sup>2</sup>. Также были рассмотрены документы и данные опроса отдельных территориальных фондов ОМС, уточняющие процедуры распределения объемов медицинской помощи в региональных системах ОМС. В результате проведенного анализа сделаны выводы о качестве и недостатках действующего регулирования распределения объемов медицинской помощи в системе ОМС.

<sup>2</sup> Приложение N 1 к Правилам обязательного медицинского страхования, утвержденным приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 28 февраля 2019 г. N 108н (ред. от 25.09.2020).

По причине того, что Комиссии, как правило, не формализуют алгоритмы распределения объемов медицинской помощи с учетом региональных особенностей<sup>3</sup>, для верификации критериев проведен опрос ТФОМС в 85 субъектах Российской Федерации и в городе Байконуре методом письменного анкетирования. Для его организации на имя руководителей ТФОМС был направлен запрос на заполнение анкеты, в рамках которой было предложено рассмотреть десять критериев распределения объемов медицинской помощи (табл. 1) и указать те из них, которые используются в практике работы Комиссий.

В ходе опроса сотрудники ТФОМС отвечали на вопрос об использовании и значимости указанных критериев<sup>4</sup>. Вопрос был сформулирован следующим образом: «*В какой мере предложенные критерии используются при распределении объемов медицинской помощи в системе ОМС между медицинскими организациями?*». Значимость каждого из критериев в региональной системе распределения объемов медицинской помощи оценивалась по пятибалльной шкале: 1 – очень низкая значимость, 5 – очень высокая значимость, значение 0 указывалось в том случае, если критерий не применяется.

В завершении исследования проведен анализ дифференциации практик распределения объемов медицинской помощи. Для этого применялся метод иерархического кластерного анализа, который позволил сформировать однородные группы регионов с точки зрения сочетания используемых критериев распределения.

## Обзор исследований механизмов закупки медицинских услуг

Актуальность вопросов распределения объемов и финансирования медицинской помощи между медицинскими организациями обозначалась в ряде работ, посвященных анализу российской системы ОМС (Шишкин и др., 2019; Шишкин и Панкратова, 2021). Также проблема неэффективного распределения отмечена Счетной палатой Российской Федерации (Счетная палата, 2021) и подтверждается результатами исследования эффективности функционирования системы ОМС в России (НИУ ВШЭ, 2020).

Большое количество работ затрагивает тему оплаты медицинской помощи в системе ОМС. В частности, для стационарного сектора медицинской помощи изучается переход на оплату медицинской помощи по клинико-статистическим группам заболеваний (Аксентьева, Салахутдинова, 2016; Белянский и др., 2016; Обухова и др., 2017). В части амбулаторной медицинской помощи, как правило, рассматривается внедрение принципа подушевой оплаты первичной медико-санитарной помощи (Обухова, 2015; Сайтгареев, 2016; Шейман, 2016).

Другим аспектом, характеризующим работу механизма распределения объемов медицинской помощи в российской системе ОМС, является воз-

<sup>3</sup> По результатам анализа документов базы «Консультант плюс» и опроса НИУ ВШЭ «О применении ТФОМС критериев распределения объемов медицинской помощи», 2020.

<sup>4</sup> Назначение сотрудников ТФОМС, ответственных за заполнение анкеты, осуществлялось ТФОМС самостоятельно в рамках установленных внутренних процедур.

можность превышения медицинскими организациями первоначально установленных плановых значений объемов. В ряде работ уделяется внимание изучению данного феномена в контексте возникновения судебных споров между медицинскими организациями и ТФОМС (Гордеев, 2018; Кадыров и Куфтова, 2019).

Тем не менее ранее не проводилось исследований самих механизмов распределения объемов медицинской помощи между медицинскими организациями в системе ОМС. Также не изучалось соотношение механизмов распределения с ранее обозначенной концепцией стратегической закупки медицинских услуг.

В то же время данная проблематика находится в фокусе работ зарубежных авторов. Так, Европейская обсерватория по системам и политике здравоохранения определяет стратегическую закупку медицинских услуг в качестве ключевого компонента для улучшения результатов в здравоохранении за счет повышения эффективности и чувствительности системы (European Observatory, 2005).

С. Грир с соавторами рассматривают стратегическую закупку медицинских услуг как возможность обеспечить лучший доступ к качественной медицинской помощи и повысить эффективность системы здравоохранения за счет механизмов финансирования и управления, которые способствуют развитию конкуренции поставщиков, распределению рисков между участниками закупок, а также механизмов вовлечения граждан в процессы принятия решений в этой области. При этом авторы относят данную концепцию к сферам регулирования заказа медицинских услуг (*commissioning*) и управляемой конкуренции (*managed competition*), возникшим в середине 1980-х гг. (Greer et al., 2020).

Некоторые зарубежные исследования посвящены оценке внедрения концепции стратегической закупки и анализу факторов, препятствующих ее внедрению. Так, Т. Хабихт с соавторами анализировали последствия реформы медицинского страхования в Эстонии в 2002 г., направленной на совершенствование механизмов закупки медицинских услуг. Авторы пришли к заключению, что процесс определения потребностей населения в системе медицинского страхования все еще смещен в сторону исторических факторов предложения медицинских услуг, и, таким образом, потребность в разработке индикаторов качества, измеряющих не только процесс, но и результат деятельности, сохраняется (Habicht et al., 2015).

М. Петерсоне с соавторами изучали опыт применения в системе здравоохранения Латвии критериев оценки поставщиков медицинских услуг с точки зрения соответствия принципам стратегической закупки по некоторым группам медицинских услуг (стационарное плановое лечение рака, амбулаторная маммография, медикаментозное оплодотворение, позитронно-эмиссионная томография в сочетании с компьютерной томографией; услуги стационарной, дневной и амбулаторной медицинской реабилитации). Они пришли к выводу, что принятый подход к заказу медицинских услуг остается пассивным из-за отсутствия инструментов для измерения эффективности клинической деятельности медицинских организаций (Petersone et al., 2020).

В качестве фактора эффективного внедрения стратегической закупки медицинских услуг ВОЗ подчеркивает роль качества информации в системе здравоохранения. Несовершенство процессов сбора и использования данных отмечается как одна из ключевых проблем системы управления данными в здравоохранении (ВОЗ, 2018).

С теоретической точки зрения концепция стратегической закупки медицинских услуг может быть соотнесена со следующими управленческими аспектами: принципал-агентские отношения, организационные модели органов управления и процессы принятия решений, формирование рыночной среды поставщиков медицинских услуг, методы оценки результативности медицинских организаций. В то же время Дж. Сандерсон с соавторами, анализируя известные теоретические подходы в области управления и экономики, утверждают, что не существует единой теории, объясняющей данную концепцию, так как эта область исследований имеет широкий и многогранный характер (Sanderson and al., 2019).

При этом принципал-агентская теоретическая перспектива является центральной в концепции стратегической закупки медицинских услуг (Всемирный банк, 2008). В частности, данная теория рассматривает влияние проблемы асимметрии информации в принципал-агентских отношениях участников системы закупок медицинских услуг на эффективность закупочной деятельности.

Применительно к настоящему исследованию проблема асимметрии или несовершенства информации в отношениях Комиссии (принципала) и медицинских организаций (агентов) имеет место при использовании критериев распределения объемов медицинской помощи. Так, из-за отсутствия стандартизованных алгоритмов оценки деятельности медицинских организаций возникают риски манипулирования информацией о деятельности оцениваемых медицинских организаций, между которыми распределяется медицинская помощь.

## Регулирование условий и механизмов распределения объемов медицинской помощи в российской системе ОМС

В соответствии с ч. 10 ст. 36 326-ФЗ<sup>5</sup> объемы предоставления и финансового обеспечения медицинской помощи, установленные в соответствии с территориальной программой ОМС, распределяются Комиссией, которая создается решением высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В состав Комиссии на паритетных началах входят представители различных заинтересованных сторон в системе ОМС, включая уполномоченный орган исполнительной власти, ТФОМС, страховые медицинские организации, медицинские организации, профессиональные некоммерческие организации, профессиональные союзы медицинских работников (Положение, п. 3).

<sup>5</sup> Федеральный закон от 29.11.2010 N 326-ФЗ (ред. от 06.12.2021) «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации».

Распределение объемов медицинской помощи между медицинскими организациями в системе ОМС основывается на уведомительном порядке включения медицинской организации в реестр медицинских организаций, осуществляющих деятельность в сфере ОМС (реестр), независимо от формы собственности. Территориальный фонд ОМС формирует запись реестра после проверки правильности заполнения сведений, представляемых медицинской организацией в рамках подачи уведомления о включении в реестр медицинских организаций, осуществляющих деятельность в сфере ОМС (уведомление) (Правила ОМС, пп. 107, 108).

Уведомительный порядок отвечает интересам развития конкуренции в системе ОМС, прежде всего, за счет свободного вхождения в систему ОМС частных медицинских организаций, однако и несет в себе риски, связанные с несовершенством рынка медицинских услуг. Риски обусловлены в том числе проблемой асимметрии и неполноты информации, возникающей во взаимоотношениях между Комиссией и медицинскими организациями. В частности, негативным фактором для системы ОМС является ограничение обязанности участия медицинской организации в системе ОМС краткосрочным периодом (один год). Так, согласно ч. 4, 5 ст. 15 Федерального закона 326-ФЗ медицинские организации, включенные в реестр, не имеют права в течение года, в котором они осуществляют деятельность в сфере ОМС, выйти из числа медицинских организаций, осуществляющих деятельность в сфере ОМС, а также отказать застрахованным лицам в оказании медицинской помощи в соответствии с территориальной программой ОМС.

Хотя система ОМС не предусматривает механизма отбора медицинских организаций (селективные контракты), в Правилах ОМС имеется неявный механизм допуска медицинских организаций к участию в территориальной программе ОМС – через оценку возможности оказания медицинской помощи, предложенной медицинской организацией. Согласно п. 4 Положения Комиссия определяет показатели эффективности деятельности медицинских организаций, позволяющие провести оценку возможности реализации заявленных в уведомлении медицинской организацией объемов медицинской помощи. При этом перечень и порядок применения данных показателей Положением не установлены.

Таким образом, для системы распределения объемов медицинской помощи заданы следующие формальные свойства: (1) решения о распределении принимаются комиссионным органом, независимым от органов публичного управления; и (2) свободное вхождение медицинских организаций в систему ОМС. Однако эффективность их действия на практике зависит от качества и прозрачности процедур и критериев распределения.

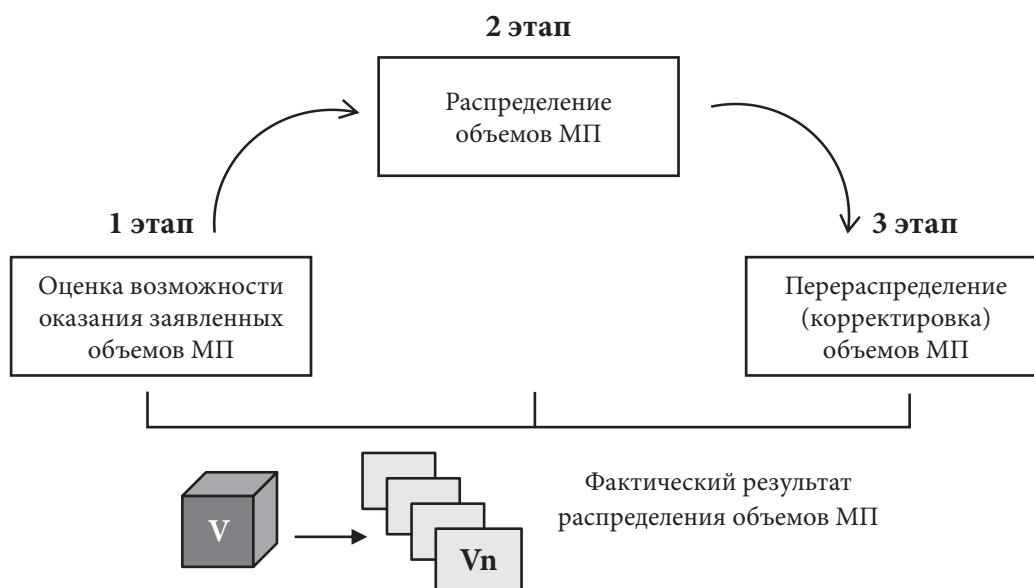
С точки зрения нормативного правового регулирования, в явном виде функция по распределению Комиссией объемов медицинской помощи определена в действующей версии Правил ОМС от 2019 г. (Положение, п. 4). В частности, закреплен закрытый перечень критериев распределения объемов медицинской помощи между медицинскими организациями (Положение, п. 11), которые будут рассмотрены ниже. Отметим, что в предыдущей

версии Правил ОМС от 2011 г.<sup>6</sup> в Положении о Комиссии критерии распределения отсутствовали, хотя косвенно использование таковых предполагалось в порядке оплаты медицинской помощи за счет средств ОМС (Правила ОМС от 2011 г., п. 123).

Отдельно следует отметить функцию по перераспределению (корректировке) объемов медицинской помощи (Положение, пп. 8, 9, 12), которая определяет фактическое распределение объемов медицинской помощи между медицинскими организациями в отчетном периоде. Общая схема распределения объемов медицинской помощи может быть представлена в виде трехэтапной процедуры (рис. 1).

Рисунок 1

**Трехэтапная процедура распределения объемов медицинской помощи**



**Примечание:**  $V$  – общий объем медицинской помощи, планируемый к распределению (в разрезе условий оказания, профиля медицинской помощи, врачебных специальностей, медицинских услуг и т. д.),  $V_n$  – объем медицинской помощи, распределенный медицинской организацией  $n$ , МП – медицинская помощь.

**Источник:** Составлен автором.

Таким образом, с принятием версии Правил ОМС от 2019 г. было конкретизировано оформление деятельности Комиссий по распределению объемов медицинской помощи путем закрепления закрытого перечня критерии распределения, однако по-прежнему отсутствует четкая система взаимосвязи

<sup>6</sup> Приказ Минздравсоцразвития России от 28.02.2011 N 158н (ред. от 11.01.2017) «Об утверждении Правил обязательного медицинского страхования» (зарегистрировано в Минюсте России 03.03.2011 N 19998).

занных процедур распределения объемов, а действия Комиссии в рамках процедуры распределения плохо регламентированы.

Далее рассмотрим критерии распределения объемов медицинской помощи. Согласно Правилам ОМС, распределение объемов медицинской помощи между медицинскими организациями осуществляется Комиссией в субъекте Российской Федерации на основании семи критериев (Положение, п. 11):

- 1) количество прикрепленных застрахованных лиц к медицинским организациям, оказывающим медицинскую помощь в амбулаторных условиях, и показателей объемов предоставления медицинской помощи на одно застрахованное лицо в год, утвержденных территориальной программой, с учетом показателей потребления медицинской помощи, видов медицинской помощи, условий предоставления медицинской помощи и врачебных специальностей;
- 2) показатели объемов предоставления медицинской помощи на одно застрахованное лицо в год, утвержденных территориальной программой, с учетом профилей отделений (коек), врачебных специальностей, видов медицинской помощи и условий ее предоставления медицинскими организациями, не имеющими прикрепленных застрахованных лиц;
- 3) количество диагностических и (или) консультативных услуг для обеспечения потребности медицинских организаций по выполнению порядков оказания медицинской помощи и с учетом стандартов медицинской помощи по заболеваниям и состояниям в полном объеме при отсутствии или недостаточности у медицинских организаций данных диагностических и (или) консультативных услуг;
- 4) соотношение оказанных объемов предоставления медицинской помощи и оплаченных страховыми медицинскими организациями каждой медицинской организации;
- 5) необходимость и возможность внедрения новых медицинских услуг или технологий;
- 6) наличие ресурсного, в том числе кадрового, обеспечения планируемых объемов предоставления медицинской помощи;
- 7) достаточность мощности медицинской организации для выполнения объемов медицинской помощи, заявленных медицинской организацией в уведомлении об осуществлении деятельности в сфере обязательного медицинского страхования.

В отношении указанных критериев можно отметить следующие недостатки:

- критерии сформулированы безотносительно условий оказания медицинской помощи – стационарных условий, условий дневного стационара, амбулаторных условий, или более глубоких сегментов медицинской помощи;
- критерии не в полной мере отражают ключевые характеристики системы ОМС по оказанию медицинской помощи. Например, критерий «Соотношение оказанных объемов предоставления медицинской помощи и оплаченных страховыми медицинскими организациями каждой ме-

дицинской организации» является частной, но далеко не единственной характеристикой качества медицинской помощи;

- часть критериев не могут быть однозначно интерпретированы с точки зрения подходов к их измерению. Так, если в формулировках критериев 1, 2, 3, 4, 7 прослеживаются основания, в том числе нормативные, для проведения количественной оценки, то критерии 5, 7 в этом смысле не являются однозначными. Например, критерий 5 «Необходимость и возможность внедрения новых медицинских услуг или технологий» может расцениваться Комиссией в качестве руководящего принципа, но требует определения количественно измеримых показателей;
- критерии 1, 2, 3, 7 повторяют действующие рутинные механизмы планирования медицинской помощи в системе ОМС и направлены на соблюдение формальных соотношений разнородных показателей в системе планирования. Другими словами, данные критерии выполняют контролирующую, а не оценивающую функцию;
- отсутствует критерий, характеризующий эффективность деятельности медицинских организаций по оказанию медицинской помощи.

Таким образом, на практике данные критерии в лучшем случае могут применяться Комиссией для разработки собственного алгоритма распределения объемов медицинской помощи, но чаще – для формальной легитимизации принятых решений о распределении объемов между медицинскими организациями. Это подтверждается весьма неоднозначной нормой Положения, согласно которой установленные критерии рассматриваются Комиссией комплексно (Положение, п. 11, абз. 9) (НИУ ВШЭ, 2020). Следует отметить, что для комплексного использования набора критериев требуется применение специального механизма интегральной оценки, однако положение не определяет ни сам механизм, ни требования к его использованию.

Вместе с этим в Положении (п. 9) установлено, что именно учитывается при распределении и корректировке объемов медицинской помощи:

- 1) порядок организации медицинской помощи в субъекте Российской Федерации с учетом этапов оказания медицинской помощи, уровня и структуры заболеваемости, особенностей половозрастного состава и плотности населения, транспортной доступности, климатических и географических особенностей региона, а также сроков ожидания медицинской помощи;
- 2) сведения медицинских организаций, представленные при подаче уведомления об участии в сфере обязательного медицинского страхования;
- 3) соответствие заявленных медицинскими организациями объемов медицинской помощи перечню работ и услуг, включенных в лицензию на осуществление медицинской деятельности;
- 4) соответствие объемов медицинской помощи, заявленных медицинскими организациями при подаче уведомлений об осуществлении деятельности в сфере обязательного медицинского страхования, мощности коечного фонда, наличию соответствующего медицинского оборудования, медицинских работников соответствующих специальностей и других;
- 5) соответствие деятельности медицинских организаций требованиям порядков оказания медицинской помощи;

- 6) сведения страховых медицинских организаций о числе застрахованных лиц, их потребности в медицинской помощи и финансовых средствах для ее оплаты.

Однако, как и в случае с критериями распределения объемов медицинской помощи, не определен порядок учета указанных сведений.

Также следует отметить, что п. 10 Положения установлены перечни информации, которая предоставляется территориальным фондом, страховыми медицинскими организациями, медицинскими организациями, региональным органом управления здравоохранением (РОУЗ).

При этом Положением определено, что в целях распределения объемов между медицинскими организациями РОУЗ предоставляет в Комиссию предложения по распределению объемов в соответствии с порядками оказания медицинской помощи и с учетом стандартов медицинской помощи, сроков ее ожидания по территориальной программе, а также с учетом объективных критериев (среднего радиуса территории обслуживания скорой медицинской помощи, количества фельдшерско-акушерских пунктов, расходов на содержание имущества на единицу объема медицинской помощи и других) (Положение, п. 10, подп. 4). Таким образом, указанная норма фактически вменяет РОУЗ функцию по распределению объемов медицинской помощи между медицинскими организациями на основании критериев, которые никак не соотносятся с установленными п. 11 Положения (НИУ ВШЭ, 2020).

Резюмируя установленные Положением нормы по распределению объемов медицинской помощи между медицинскими организациями, можно отметить их крайне общий и непрозрачный, местами (в части определения роли РОУЗ) противоречивый характер. В этой ситуации Комиссии, распределяя объемы медицинской помощи между медицинскими организациями, могут полагаться только на прошлый опыт и на мнение РОУЗ, который является учредителем основной части медицинских организаций, участвующих в реализации территориальной программы ОМС, и владеет основным объемом информации о характере деятельности медицинских организаций (НИУ ВШЭ, 2020).

Другими словами, механизм распределения объемов медицинской помощи, установленный на федеральном уровне, не является достаточно четким. В результате этого правоприменение соответствующих норм непосредственно в субъектах Российской Федерации несет в себе риски для неэффективных решений Комиссий, а также неконтролируемого оппортунистического поведения медицинских организаций по результатам распределения объемов медицинской помощи.

## Практика применения ТФОМС критериев распределения объемов медицинской помощи

После анкетирования ТФОМС получены данные о применении Комиссиями для ежегодного распределения объемов медицинской помощи десяти критериев распределения объемов медицинской помощи в 85 субъектах

Российской Федерации и городе Байконуре (регионы исследования). Для количественного анализа данных и характеристики региональных практик распределения объемов медицинской помощи критерии были разделены на четыре группы (табл. 1).

**Таблица 1**  
**Критерии распределения объемов медицинской помощи**

№ п.п.	Наименование	
	Полное (в соответствии с анкетой ТФОМС)	Сокращенное
<i>Группа 1. Исторический уровень</i>		
1.1.	Учитываются фактические объемы оказанной медицинской помощи (МП) в отчетном периоде	Фактические объемы отчетного периода
1.2.	Учитывается принятая в субъекте РФ маршрутизация потоков пациентов	Правила маршрутизации пациентов
<i>Группа 2. Ресурсная обеспеченность</i>		
2.1.	Учитывается обеспеченность медицинской организации кадрами и их квалификация	Обеспеченность МО медицинскими кадрами
2.2.	Учитывается обеспеченность медицинской организации медицинским оборудованием	Обеспеченность МО медицинским оборудованием
<i>Группа 3. Сбалансированность доходов и расходов</i>		
3.1.	Учитывается необходимость загрузки мощностей медицинских организаций (МО) не ниже определенного уровня, необходимого для обеспечения их стабильного функционирования	Необходимость загрузки мощностей МО
3.2.	Учитывается необходимость обеспечить сбалансированность доходов и расходов медицинских организаций, включая необходимость выполнения целевых уровней заработной платы медицинских работников	Сбалансированность доходов и расходов
3.3.	Учитываются межтерриториальные потоки пациентов из других субъектов РФ	Межтерриториальные потоки пациентов
<i>Группа 4. Потребности населения и результаты деятельности медицинских организаций</i>		
4.1.	Учитываются преимущества одних медицинских организаций перед другими по транспортной доступности в пределах определенной территории	Транспортная доступность
4.2.	Учитываются показатели результативности деятельности медицинских организаций	Результативность работы
4.3.	Учитываются сроки ожидания плановой медицинской помощи (госпитализации) в медицинскую организацию	Сроки ожидания плановой МП

**Источник:** Составлена автором.

Группа 1 включает критерии, которые учитывают исторические значения распределения объемов медицинской помощи между медицинскими организациями, а также принимаемые РОУЗ административные решения по регулированию потоков пациентов в соответствии со схемами маршрутизации пациентов. При использовании критериев данной группы роль Комиссии является пассивной, так как не предполагает осуществления оценочных действий в отношении деятельности медицинских организаций.

Группа 2 включает критерии, характеризующие обеспеченность медицинских организаций двумя типами ресурсов, имеющими важное значение для организации лечебно-диагностического процесса: медицинскими кадрами и медицинским оборудованием.

Следует отметить, что данные критерии позволяют оценить объективные различия условий деятельности медицинских организаций, которые не всегда однозначно коррелируют с результатами деятельности. С другой стороны, использование данных критериев по сравнению с критериями групп 3 и 4 не требует проведения сложных вычислений и оценок.

Группа 3 включает критерии, характеризующие параметры сбалансированности доходов и расходов медицинской организации, которые могут учитываться Комиссией при распределении объемов медицинской помощи.

Применение данных критериев предполагает высокую включенность в анализ показателей, характеризующих формирование доходов и расходов медицинских организаций, в том числе для обеспечения целевых показателей оплаты труда работников. Применение данных критериев может быть направлено на поддержание устойчивости системы ОМС в целом, однако не предполагает нацеленности на улучшение результатов работы медицинских организаций с точки зрения качества и доступности медицинской помощи.

Группа 4 включает критерии активного (стратегического) распределения объемов медицинской помощи между медицинскими организациями, которые определены по результатам анализа исследований в области изучения стратегической закупки медицинских услуг.

Такие критерии могут использоваться для объяснения объективных отличий деятельности медицинских организаций как с точки зрения качества и результатов оказания медицинской помощи, так и с позиции интересов пациентов в удовлетворении потребностей (транспортная доступность медицинских организаций, сроки ожидания медицинской помощи).

Обобщенные данные ответов ТФОМС представлены с использованием следующих показателей:

- доля регионов, в которых используется критерий распределения объемов медицинской помощи  $i$  (%);
- средняя по регионам значимость критерия распределения объемов медицинской помощи  $i$  (баллы от 1 до 5) (рис. 2).

Рисунок 2

### Показатели использования критериев распределения объемов медицинской помощи на региональном уровне



**Примечание:** на рисунке дополнительно обозначен уровень стандартной ошибки среднего для показателей значимости критериев распределения, значение которого варьируется от 0,08 (для критерия № 1) до 0,23 (для критерия № 10).

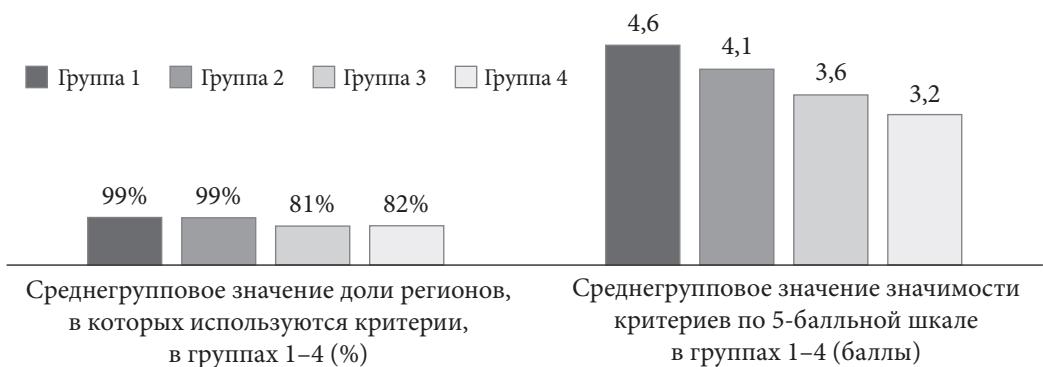
**Источник:** Составлен автором на основе данных опроса НИУ ВШЭ «О применении ТФОМС критериев распределения объемов медицинской помощи», 2020 (- и далее, если не указано иное).

Полученные показатели применения критериев распределения объемов медицинской помощи характеризуют следующее. Критерий «Фактические объемы отчетного периода» используется во всех исследуемых регионах. При этом в 81 регионе данный критерий относится к самым значимым (оценки ТФОМС варьируются от 4 до 5 баллов). Также в 85 регионах используются такие критерии, как «Правила маршрутизации пациентов», «Обеспеченность МО медицинским оборудованием», «Обеспеченность МО медицинскими кадрами». Однако средняя значимость данных критериев ниже, чем у критерия «Фактические объемы отчетного периода» (рис. 2).

Реже всего используются критерии транспортной доступности (63 региона, 73%) и межтерриториальных потоков (51 регион, 59%). При этом показатели результативности не учитываются при распределении объемов в 14 регионах (16%) и являются малозначимыми в 38 регионах (44%). Сравнение усредненных значений показателей применения критериев по группам 1–4 демонстрирует следующую картину (см. рис. 3). Критерии групп 3 и 4 используются реже, чем критерии групп 1 и 2. В то же время критерии группы 1 имеют наибольшую значимость в региональных системах распределения объемов медицинской помощи (в среднем по всем регионам – 4,6 из 5 баллов), а критерии группы 4 – наименьшую (3,2 из 5 баллов). В целом это показывает, что критерии пассивного распределения объемов медицинской помощи более значимы, чем критерии активного (стратегического) распределения.

Рисунок 3

**Показатели использования критериев распределения объемов медицинской помощи в регионах исследования по четырем группам критериев**



**Примечание:** Среднегрупповые значения рассчитаны как среднеарифметическое значений соответствующих показателей, рассчитанных для критериев распределения, отнесенных к группам критериев 1–4.

Также для ранжирования критериев распределения по степени используемости в региональных системах ОМС применяется комплексный показатель использования критериев в исследуемых регионах ( $K_{Pi}$ : от 0 до 100%), рассчитываемый по следующей формуле:

$$K_{Pi} = 0,5 \times D_{KPi} + 0,5 \times U_{ZKPi} \quad (1)$$

$$U_{ZKPi} = C_{ZKPi} / 5 \quad (2)$$

Где:

$D_{KPi}$  – доля регионов, в которых используется критерий распределения объемов медицинской помощи  $i$  (%);

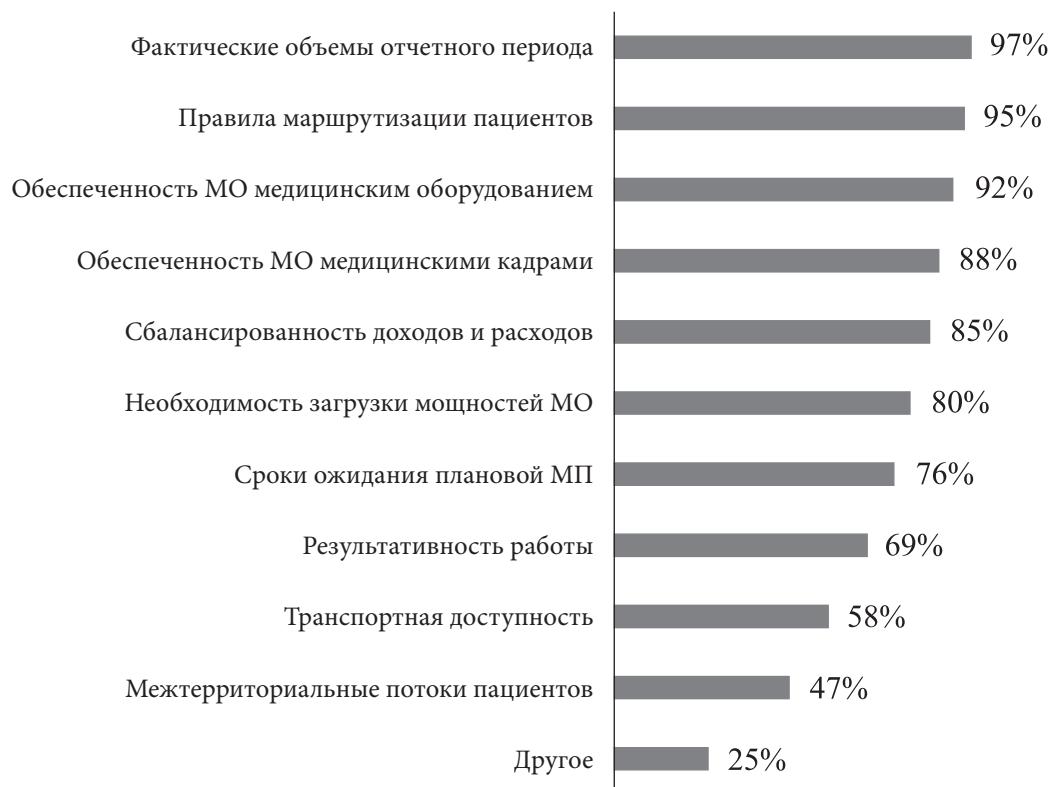
$U_{ZKPi}$  – доля значимости критерия распределения объемов медицинской помощи  $i$  от максимального значения (%);

$C_{ZKPi}$  – средняя по регионам значимость критерия распределения объемов медицинской помощи  $i$  (баллы от 1 до 5).

Ранжирование критериев распределения объемов медицинской помощи в регионах по комплексному показателю (Кп<sub>1</sub>) (рис. 4) показывает, что наиболее применяемыми являются критерии группы 1 «Исторический уровень» (табл. 1). Наряду с этим в регионах достаточно активно учитываются критерии ресурсной обеспеченности (медицинские кадры и медицинское оборудование), которые относятся к критериям группы 2 (Таблица 1), что может объясняться их объективностью и большей определенностью с точки зрения учета и измерения. Ранжирование также показывает, что критерии группы 4 («Сроки ожидания плановой МП», «Результативность работы», «Транспортная доступность») являются наименее применяемыми в исследуемых регионах. Критерий «Межтерриториальные потоки пациентов» реже используется в региональных системах распределения объемов медицинской помощи.

Рисунок 4

#### Ранжирование критериев распределения объемов медицинской помощи в исследуемых регионах



В результате опрос ТФОМС о применении критериев распределения медицинской помощи подчеркивает ориентацию региональных систем распределения прежде всего на исторические значения оказанных объемов медицинской помощи и относительно статичные порядки маршрутизации пациентов, регламентация которых относится к компетенции РОУЗ, а не Комиссий по разработке территориальной программы ОМС.

В то же время большая часть критериев, относящихся к стратегическому распределению объемов медицинской помощи, в том числе оценка результатов деятельности медицинских организаций, используются менее активно.

## Кластерный анализ

Для лучшего понимания различий между регионами с точки зрения применения исследуемых критериев распределения объемов медицинской помощи выполнен кластерный анализ на базе программного статистического пакета SPSS<sup>7</sup>. При этом применен метод иерархического кластерного анализа<sup>8</sup>, выбор которого обусловлен тем, что изучаемые переменные имеют порядковую шкалу. Всего в анализ включены десять переменных, характеризующих значимость использования соответствующих критериев распределения в регионах (табл. 1), и принимают значения от 0 до 5 баллов, где 1 – очень низкая значимость, 5 – очень высокая значимость, или 0 – критерий не применяется.

В результате кластеризации были выделены четыре кластера, объединяющих регионы с точки зрения применения исследуемых критериев распределения объемов медицинской помощи. Состав региональных кластеров представлен в Приложении 1.

Для характеристики полученных кластеров рассчитаны медианные значения изучаемых переменных, характеризующих значимость критериев распределения, по каждому кластеру. Далее медианные значения усреднены в рамках исследуемых групп критериев 1–4. Полученные среднегрупповые значения в разрезе четырех кластеров представлены в Таблице 2.

Таблица 2

### Среднегрупповые медианные значения переменных в разрезе четырех региональных кластеров в баллах

Группа критериев (переменных)	Номер кластера			
	1	2	3	4
Группа 1. Исторический уровень	5,0	5,0	5,0	5,0
Группа 2. Ресурсная обеспеченность	4,0	2,5	5,0	5,0
Группа 3. Сбалансированность доходов и расходов	3,3	3,0	2,0	4,7
Группа 4. Потребности населения и результаты деятельности медицинских организаций	2,7	1,3	1,0	4,7
Количество регионов в кластере (ед.)	33	15	19	19
Среднеквадратичное отклонение среднегрупповых медианных значений переменных по группам 1–4	0,75	1,04	1,75	0,17

**Источник:** Составлена автором.

<sup>7</sup> Statistical Package for the Social Sciences (статистический пакет для общественных наук).

<sup>8</sup> Методы построения кластеров: 1) расстояние между объектами: квадрат евклидова расстояния; 2) расстояние между двумя кластерами: метод Варда.

На основании данных Таблицы 2 региональные кластеры характеризуются следующим образом. Прежде всего, отметим, что критерии пассивного распределения (группа 1 «Исторический уровень») в каждом кластере характеризуются максимальным среднегрупповым медианным значением переменных (5 баллов). Другими словами, во всех кластерах использование Комиссиями пассивных критериев превалирует над остальными. В то же время значение других групп критериев заметно отличается в разрезе рассмотренных кластеров.

Кластер № 1 (33 региона). Использование групп критериев в регионах данного кластера относительно равномерное (среднеквадратичное отклонение среднегрупповых медианных значений переменных по группам 1–4 составило 0,75, что ниже среднего по всем кластерам). По сравнению с регионами кластеров 2 и 3 заметна более высокая роль критериев активного (стратегического) распределения (среднегрупповое медианное значение переменных группы 4 составляет 2,7 балла). Роль критериев группы 3 также относительно высока. В то же время среднегрупповое медианное значение критериев ресурсной обеспеченности незначительно отклоняется от максимума (составляет 4 из 5 баллов).

Кластер № 2 (15 регионов). В регионах данного кластера наблюдается смещение роли критериев в пользу пассивного распределения объемов медицинской помощи (критерии группы 1).

По сравнению с другими кластерами отмечается более низкая роль критериев ресурсной обеспеченности. При этом основным инструментом распределения (после критериев группы 1) является балансировка доходов и расходов, что в совокупности со слабым использованием критериев групп 2 и 4 может свидетельствовать о фактическом применении в этих регионах сметных принципов финансирования при распределении объемов медицинской помощи между медицинскими организациями. Стоит отметить, что количество регионов данного кластера является наименьшим по сравнению с другими кластерами.

Кластер № 3 (19 регионов). Использование групп критериев в регионах данного кластера наиболее неравномерное (среднеквадратичное отклонение среднегрупповых медианных значений переменных по группам критериев 1–4 составило 1,75, т.е. является наибольшим по сравнению с другими кластерами). Основным дополнением к пассивному механизму распределения (критерии группы 1) является использование критериев ресурсной обеспеченности, роль же критериев групп 3 и 4 находится на минимальном уровне по сравнению с другими кластерами.

Кластер № 4 (19 регионов). Соотношение использования критериев в данном кластере является наименее однозначным: заметна высокая роль всех групп критериев (среднегрупповые медианные значения переменных по группам критериев 1–4 составляют от 4,7 до 5). Однако в условиях явного недостатка организационно-методического обеспечения для использования критериев группы 4, учитывающих потребности населения и результаты деятельности медицинских организаций, их роль в регионах данного кластера представляется завышенной. В пользу этого утвержде-

ния свидетельствует также тот факт, что значения критериев пассивного распределения (группа 1) сохраняются на максимальном уровне, что противоречит логике перехода к использованию критериев активного распределения: при достижении высокого уровня значимости критериев активного распределения роль критериев пассивного распределения должна снижаться, что не соответствует заявленным практикам в данных регионах.

Таким образом, проведенный кластерный анализ показывает, что региональные практики распределения объемов медицинской помощи в системе ОМС имеют выраженные различия. При этом система распределения в регионах кластера № 1 представляется наиболее сбалансированной и адекватной текущим условиям регулирования механизмов распределения объемов медицинской помощи. По сравнению с другими кластерами, в регионах данного кластера отмечается умеренная нацеленность на применение более сложных инструментов оценки деятельности медицинских организаций. Примечательно, что данный кластер является самым многочисленным: в его состав вошло 33 региона.

## Дискуссия

Результаты исследования показывают, что основным критерием распределения объемов медицинской помощи между медицинскими организациями служит исторический уровень оказанных объемов медицинской помощи. Другими словами, система распределения основывается на принципе «планирование от достигнутого». В то же время Комиссии по разработке территориальной программы ОМС с разной степенью активности используют другие критерии распределения, в том числе те, которые соответствуют стратегическому подходу. Однако, как показывают результаты опроса ТФОМС, роль критериев стратегического распределения существенно ниже.

Проведенный анализ демонстрирует, что при наличии недостатков федерального регулирования механизмов распределения объемов медицинской помощи, в региональной практике активно используются разносторонние критерии распределения, характеризующие (наряду с историческим уровнем оказанных объемов медицинской помощи) ресурсную обеспеченность, сбалансированность доходов и расходов, результаты деятельности медицинских организаций, а также потребности населения. При этом по результатам кластерного анализа наблюдаются различные модели сочетания указанных групп критериев в региональных системах ОМС.

Рассматривая причины полученного результата, следует отметить следующие обстоятельства. Во-первых, распределение объемов медицинской помощи неразрывно связано с обеспечением стабильности функционирования и финансирования медицинских организаций. В региональных системах ОМС одним из ключевых приоритетов является поддержание финансовой устойчивости государственных учреждений здравоохране-

ния, что гарантирует заданный уровень доступности медицинской помощи. Таким образом, исторический уровень объемов медицинской помощи служит наиболее значимым фактором распределения.

Во-вторых, учет различных аспектов деятельности медицинских организаций требует определенной методической проработки и организации процесса. Так, например, количественная оценка результатов работы нуждается в проведении исследований о выявлении факторов, которые могут быть использованы для сравнительного анализа деятельности медицинских организаций.

Опыт ряда зарубежных стран показывает возможность использования, например, показателей клинической результативности, в том числе больничной летальности. Однако в российской практике данные механизмы не находят поддержки ввиду отсутствия необходимой исследовательской базы. Для снижения разрыва в этом вопросе целесообразно на федеральном уровне инициировать сбор информации и проведение исследований с апробацией в pilotных регионах и последующим масштабированием.

В-третьих, низкая прозрачность процедур и критериев распределения объемов медицинской помощи сама по себе ограничивает возможность широкой дискуссии, в которой могли бы принять участие представители медицинской общественности, пациентских организаций и экспертного сообщества. Причиной может являться низкая заинтересованность Комиссий в упорядочивании процедур распределения, а также отсутствие прямых указаний и требований по данному вопросу в нормативных правовых актах федерального уровня.

С теоретической точки зрения полученные результаты могут применяться для развития теории принципал-агентских отношений в сфере ОМС. Так, дифференциация практик распределения объемов медицинской помощи свидетельствует о том, что отношения принципала (Комиссия) и агентов (медицинские организации) имеют свои особенности в разрезе выделенных региональных кластеров. Следовательно, свойственная принципал-агентским отношениям проблема информационной асимметрии будет проявляться по-разному в регионах с различными подходами к сочетанию критериев распределения объемов медицинской помощи.

В частности, для регионов, в которых отмечается относительно более высокая роль критериев активного (стратегического) распределения медицинской помощи (кластеры 1, 4), возникает проблема информационной асимметрии в части учета клинических результатов деятельности медицинских организаций. Без научно обоснованных и формализованных алгоритмов такой оценки принимаемые Комиссиями решения о распределении могут оказаться неэффективными из-за невозможности квалифицированной экспертизы данных о результатах лечебной работы и более сильной переговорной позиции медицинских организаций по вопросам медицинского характера.

Использование показателей ресурсной обеспеченности без учета результатов деятельности медицинских организаций (свойственно кла-

стери № 3) ведет к рискам неэффективных расходов на оплату труда, закупку и обслуживание медицинского оборудования.

В свою очередь, показатели сбалансированности доходов и расходов требуют адекватных моделей финансового анализа, без которых возрастает вероятность ошибочных решений Комиссии о распределении объемов медицинской помощи.

При опоре распределения на исторические данные об оказанных объемах медицинской помощи в отчетном периоде Комиссия сталкивается с необходимостью адекватной оценки обоснованности выполненных объемов медицинской помощи. Без нее в системе ОМС может снижаться мотивация стационарных медицинских организаций в отношении лечения более сложных пациентов и внедрения новых медицинских технологий.

Таким образом, повышению эффективности принципал-агентских отношений «Комиссия – медицинские организации» будет способствовать формирование прозрачных процедур и критериев распределения объемов медицинской помощи, а также разумная унификация региональных практик. В ближайшей перспективе целесообразно обеспечить использование Комиссиями алгоритма управления, адекватного выбранному подходу к сочетанию рассмотренных критериев распределения объемов медицинской помощи.

## Заключение

Использование стратегической закупки медицинских услуг в отношении распределения объемов медицинской помощи в системе ОМС подразумевает необходимость оценки реальной потребности населения в медицинской помощи, применения показателей результатов работы медицинских организаций и создания позитивных экономических стимулов. Данные требования следуют из анализа ряда исследований, посвященных концепции стратегической закупки медицинских услуг, и рассматриваются в противовес подходу, основанному на учете исторически сложившихся значений объемов медицинской помощи. В настоящей работе выделены три критерия активного (стратегического) распределения: «Результативность работы», «Сроки ожидания плановой медицинской помощи», «Транспортная доступность».

Для оценки выполнения требований стратегической закупки медицинских услуг в российской системе ОМС проведен анализ регулирования процедур и критериев распределения объемов медицинской помощи, установленных на федеральном уровне Правилами ОМС, а также региональных практик распределения на основе данных опроса ТФОМС.

В части регулирования механизма распределения можно отметить, что с принятием новой версии Правил ОМС в 2019 г. произошло более четкое оформление деятельности Комиссий в части закрепления функции по распределению объемов медицинской помощи. В частности, установлены семь критериев распределения, однако в их число критерии активного (стратегического) распределения не вошли.

В то же время установленные критерии распределения имеют ряд недостатков, включая отсутствие детализации по условиям оказания медицинской помощи и количественно измеримых показателей. Кроме этого, действия Комиссии в рамках процедуры распределения плохо регламентированы, в результате чего механизм распределения характеризуется низкой прозрачностью, что может затруднить его эффективное использование на практике.

Анализ данных опроса ТФОМС о применении критериев распределения подтверждает ориентацию Комиссий на исторический уровень оказанных объемов медицинской помощи. При этом высокая роль также отводится критериям, характеризующим ресурсную обеспеченность медицинских организаций, включая обеспеченность медицинскими кадрами и медицинским оборудованием. Менее значимыми являются критерии распределения, характеризующие сбалансированность доходов и расходов медицинских организаций, что может быть обусловлено большей трудоемкостью и сложностями организационного и методического характера при учете данных критериев.

Несмотря на отсутствие закрепления критериев активного (стратегического) распределения в Правилах ОМС, данные опроса ТФОМС свидетельствуют о том, что такие критерии используются Комиссиями на практике. Однако их роль по сравнению с другими группами рассмотренных критериев заметно ниже. По результатам ранжирования критериев в зависимости от степени их использования в региональных системах ОМС можно отметить, что из трех критериев стратегического распределения наиболее активно применяется критерий «Сроки ожидания плановой МП», далее следует «Результативность работы», а наименее активно – «Транспортная доступность».

Кластерный анализ подтверждает наличие дифференцированных подходов к сочетанию критериев распределения в региональных системах ОМС. В итоге выделены четыре однородные группы регионов. Самый крупный кластер включает в себя 33 региона, для которых характерно умеренное использование критериев активного (стратегического) распределения.

Полученные результаты имеют важное практическое значение для совершенствования механизмов распределения объемов медицинской помощи в ОМС, а также для развития теории принципал-агентских отношений в сфере ОМС – «Комиссия – медицинские организации».

## ПРИЛОЖЕНИЕ 1

## Распределение исследуемых регионов по кластерам

Кластеры	Количество наблюдений в кластере	Регионы кластера
Кластер № 1	33	Брянская область, Владимирская область, Московская область, Рязанская область, Смоленская область, Ярославская область, г. Москва, Архангельская область, Новгородская область, Волгоградская область, Ростовская область, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Северная Осетия – Алания, Чеченская Республика, Республика Мордовия, Республика Татарстан, Нижегородская область, Оренбургская область, Свердловская область, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Ямало-Ненецкий автономный округ, Республика Хакасия, Красноярский край, Иркутская область, Новосибирская область, Томская область, Республика Бурятия, Магаданская область, Сахалинская область, Еврейская автономная область, Чукотский автономный округ
Кластер № 2	15	Воронежская область, Курская область, Республика Коми, Мурманская область, Псковская область, г. Севастополь, Республика Марий Эл, Удмуртская Республика, Пермский край, Пензенская область, Челябинская область, Республика Алтай, Республика Тыва, Омская область, Амурская область
Кластер № 3	19	Белгородская область, Калужская область, Тверская область, Вологодская область, Калининградская область, г. Санкт-Петербург, Республика Адыгея, Республика Крым, Республика Дагестан, Ставропольский край, Республика Башкортостан, Кировская область, Самарская область, Ульяновская область, Курганская область, Алтайский край, Кемеровская область, Камчатский край, г. Байконур
Кластер № 4	19	Ивановская область, Костромская область, Липецкая область, Орловская область, Тамбовская область, Тульская область, Республика Карелия, Ленинградская область, Ненецкий автономный округ, Республика Калмыкия, Краснодарский край, Астраханская область, Чувашская Республика, Саратовская область, Тюменская область, Республика Саха (Якутия), Забайкальский край, Приморский край, Хабаровский край

*Источник:* Составлена автором.

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Авксентьева М.В., Салахутдинова С.К. Клинико-статистические группы (КСГ) как новый метод оплаты стационарной и стационарозамещающей помощи в Российской Федерации // Лекарственный вестник. 2016. Т. 10, № 2 (62). С. 31–36.
2. Белявский А.Р., Шелякин В.А., Железнякова И.А. Модель перехода к оплате медицинской помощи по КСГ в Свердловской области // Здравоохранение. 2016. № 3. С. 50–63.
3. Всемирная организация здравоохранения. Доклад о состоянии здравоохранения в мире, 2000 г. Системы здравоохранения: улучшение деятельности (ред. Френк Х., Холк С., Мюррей К., Адамс О., Криз Э., Джеймисон Д., Кавабата К., Масгроув Ф., Прентис Т.). Женева: Всемирная организация здравоохранения, 2000.
4. Всемирная организация здравоохранения. Стратегические закупки услуг для целей ВОУЗ: основные проблемы и вопросы политики. Резюме дискуссий экспертов и практиков (ред. Матхауэр И., Дейл Э., Мессен Б.). Женева: Всемирная организация здравоохранения, 2018. URL: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/311527/9789244513316-rus.pdf>
5. Всемирный банк. Расходовать разумно. Приобретение услуг здравоохранения для бедных (ред. Бондаренко А.В., Журавлева Е.И., Зимарин О.А., Комарова Т.Л.). Москва: Издательство «Весь Мир», 2008.
6. Гордеев Э.А. Актуальные вопросы арбитражной практики в системе ОМС (опыт Санкт-Петербурга) // Менеджер здравоохранения. 2018. № 3. С. 43–49.
7. Кадыров Ф.Н., Куфтова Ю.В. Обзор судебной практики по вопросам оплаты сверхплановых объемов медицинской помощи в системе обязательного медицинского страхования // Менеджер здравоохранения. 2019. № 4. С. 71–76.
8. НИУ ВШЭ. Информационно-аналитические отчетные материалы по теме: «Анализ эффективности функционирования системы обязательного медицинского страхования в Российской Федерации» (в интересах Счетной палаты Российской Федерации) (рук. Шишкин С. В.). Москва: НИУ ВШЭ, 2020.
9. Обухова О.В., Брутова А.С., Базарова И.Н. Проблемы перевода высокотехнологичной медицинской помощи в клинико-статистические группы // Медицинские технологии. Оценка и выбор. 2017. Т. 29, № 3. С. 22–30.
10. Обухова О.В. Экономические механизмы усиления профилактической деятельности медицинских организаций // Социальные аспекты здоровья населения. 2015. Т. 44, № 4.
11. Сайтгареев Р.Р. Показатели результативности при оплате амбулаторной помощи по подушевому нормативу // Медицинские технологии. Оценка и выбор. 2016. Т. 26, № 4. С. 26–31.

12. Счетная палата Российской Федерации. Отчет о результатах экспертизно-аналитического мероприятия «Анализ эффективности функционирования системы обязательного медицинского страхования в Российской Федерации». Коллегия Счетной палаты Российской Федерации, 2021. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/432/wjvi2beix796z4vpn04vyii4ppk4fxcr.pdf>
13. Время приезда скорой и жалобы пациентов будут критериями для распределения средств ОМС. Федеральный фонд обязательного медицинского страхования разработал проект критериев распределения объемов медпомощи среди медучреждений // ТАСС. 2021. URL: <https://tass.ru/obschestvo/11851089>
14. Шейман И.М. Проблемы перехода на подушевой принцип оплаты первичной медико-санитарной помощи // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 4. С. 143–164.
15. Шишкин С.В., Понкратова О.Ф. Территориальная дифференциация тарифов на оплату стационарной медицинской помощи в ОМС // Вопросы государственного и муниципального управления. 2021. № 1. С. 75–99.
16. Шишкин С.В., Шейман И.М., Потапчик Е.Г., Понкратова О.Ф. Анализ состояния страховой медицины в России и перспектив ее развития. М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2019. URL: <https://publications.hse.ru/pubs/share/direct/266095696.pdf>
17. Busse R., Figueras J., Robinson R., Jakubowski E. Strategic purchasing to improve health system performance: key issues and international trends // Healthcare Papers. 2007. Vol. 8, spec no. P. 62–76. URL: <https://doi.org/10.12927/hcpap.2007.19221>
18. European Observatory on Health Systems and Policies. Purchasing to improve health systems performance: eds. Figueras J., Robinson R., Jakubowski E. Maidenhead, Oxford University Press, 2005.
19. Greer S., Klasa K., Ginneken E. Power and Purchasing: Why Strategic Purchasing Fails // The Milbank Quarterly. 2020. Vol. 98, no. 3. P. 975–1020.
20. Habicht T., Habicht J., Ginneken E. Strategic purchasing reform in Estonia: Reducing inequalities in access while improving care concentration and quality // Health Policy. 2015. Vol. 119, no. 8. P. 1011–1016. URL: <https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2015.06.002>
21. Petersone M., Ketners K., Krievins D., Erins I. Strategic Purchasing and Health System Efficiency: Prospects for Health Sector Reform in Latvia // WSEAS Transactions on Business and Economics. 2020. Vol. 17, no. 6. P. 41–50. URL: <https://doi.org/10.37394/23207.2020.17.6>
22. Sanderson J., Lonsdale C., Mannion R. What's Needed to Develop Strategic Purchasing in Healthcare? Policy Lessons from a Realist Review // International Journal of Health Policy and Management. 2019. Vol. 8, no. 1. P. 4–17. URL: <https://doi.org/10.15171/IJHPM.2018.93>
23. The World Bank. Public Ends, Private Means: Strategic Purchasing of Health Services: eds. Preker A., Liu X., Velenyi E., Baris E. Washington, DC, The International Bank for Reconstruction and Development, 2007.

## ОФИЦИАЛЬНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

1. Федеральный закон от 29.11.2010 N 326-ФЗ (ред. от 06.12.2021) «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации».
2. Приказ Минздравсоцразвития России от 28.02.2011 N 158н (ред. от 11.01.2017) «Об утверждении Правил обязательного медицинского страхования» (зарегистрирован в Минюсте России 03.03.2011 N 19998).
3. Приказ Минздрава России от 28.02.2019 N 108н (ред. от 25.09.2020) «Об утверждении Правил обязательного медицинского страхования» (зарегистрирован в Минюсте России 17.05.2019 N 54643).
4. Предостережение о недопустимости совершения действий, которые могут привести к нарушению антимонопольного законодательства // Курское УФАС России. 2018. URL: <https://br.fas.gov.ru/to/kurskoe-ufas-rossii/-9b4d499a-3018-49bc-b32c-fa20c6884e29/>
5. Дело № 013/01/15-769/2020. Дело в отношении Правительства Республики Мордовия от 6 ноября 2020 г. // Мордовское УФАС России. 2020. URL: <https://br.fas.gov.ru/cases/92efa437-d8b2-41a3-8215-6f875e0ae329/>
6. Предупреждение № 05-04/9-18 о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства // Омское УФАС России. 2018. URL: <https://br.fas.gov.ru/to/omskoe-ufas-rossii/05-04-9-18/>
7. Предупреждение Комиссии по разработке территориальной программы ОМС в Удмуртской Республике без аннотации от 27 марта 2017 г. // Удмуртское УФАС России. 2017. URL: <https://br.fas.gov.ru/to/udmurtskoe-ufas-rossii/preduprezhdenie-komissii-po-razrabotke-territorialnoy-programmy-oms-v-udmurtskoy-respublike/>

## REFERENCES

1. Avksent'eva, M.V. and Salakhutdinova, S.K. (2016) 'Diagnosis Related Groups (DRG) as a new method of payment for hospital and hospital-replacing care in the Russian Federation', *Lekarstvennyi vestnik*, 10(2(62)), pp. 31–36. (In Russian).
2. Belyavskiy, A.R., Shelyakin, V.A. and Zheleznyakova, I.A. (2016) 'Model of the transition to payment for medical care on the DRG in the Sverdlovsk Region', *Zdravookhraneniye*, 3, pp. 50–63. (In Russian).
3. Busse, R., Figueras, J., Robinson, R. and Jakubowski, E. (2007) 'Strategic purchasing to improve health system performance: key issues and international trends', *Health-care Papers*, Sp. Issue, 8, pp. 62–76. Available at: doi.org/10.12927/hcpap.2007.19221 (accessed 20 March 2022).

4. Figueras, J., Robinson, R. and Jakubowski, E. (eds) (2005) *Purchasing to improve health systems performance. European Observatory on Health Systems and Policies*. Maidenhead: Oxford University Press.
5. Gordeev, E.A. (2018) 'Topical issues of arbitration practice in the chi system (the experience of Saint-Petersburg)', *Menedzher zdravoохранения*, 3, pp. 43–49. (In Russian).
6. Greer, S., Klasa, K. and Ginneken, E. (2020) 'Power and purchasing: Why strategic purchasing fails', *The Milbank Quarterly*, 98(3), pp. 975–1020.
7. Habicht, T., Habicht, J. and Ginneken, E. (2015) 'Strategic purchasing reform in Estonia: Reducing inequalities in access while improving care concentration and quality', *Health Policy*, 119(8), pp. 1011–1016. Available at: doi:10.1016/j.healthpol.2015.06.002 (accessed 20 March 2022).
8. Kadyrov, F.N. and Kuftova, Yu.V. (2019) 'The review of judicial practice on the payment of over-planned volumes of medical care in the system of compulsory health insurance', *Menedzher zdravoохранения*, 4, pp. 71–76. (In Russian).
9. Mathauer, I., Dale, E. and Meessen, B. (2017) *Strategic purchasing for universal health coverage: key policy issues and questions: a summary from expert and practitioners' discussions*. World Health Organization. Available at: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/259423> (accessed 20 March 2022).
10. HSE (2020) Information and analytical reporting materials on the topic: «Analysis of the effectiveness of the functioning of the system of compulsory medical insurance in the Russian Federation» (in the interests of the Accounts Chamber of the Russian Federation). Moscow: HSE. (In Russian).
11. Obukhova, O.V. (2015) 'Economic instruments for strengthening preventive activities of medical organizations', *Sotsial'nye aspekty zdorov'ya naseleniya*, 4 (44). (In Russian).
12. Obukhova, O.V., Brutova, A.S. and Bazarova, I.N. (2017) 'The problems of transferring high-tech medical care to Russian diagnostic-related groups (ruDRG)', *Meditsinskie tekhnologii. Otsenka i vybor*, 3(29), pp. 22–30. (In Russian).
13. Petersone, M., Ketners, K., Krieviņš, D. and Erins, I. (2020) 'Strategic purchasing and health system efficiency: Prospects for health sector reform in Latvia', *WSEAS Transactions on Business and Economics*, 17(6). DOI: 10.37394/23207.2020.17.6
14. Preker, A., Liu, X., Velenyi, E. and Baris, E. (eds.) (2007) *Public Ends, Private Means: Strategic Purchasing of Health Services*. Washington, DC: The International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank.
15. Preker, A.S. and Langenbrunner, J.C. (2005) *Spending wisely: buying health services for the poor*. Washington, DC: World Bank. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/26440d18-0246-5491-8fe9-da9ef56fceff> (accessed 20 March 2022).
16. Saitgareyev, R.R. (2016) 'The indicators of efficiency in capitation payments for outpatient care', *Meditsinskie tekhnologii. Otsenka i vybor*, 4 (26), pp. 26–31. (In Russian).

17. Sanderson, J., Lonsdale, C. and Mannion, R. (2019) 'What's needed to develop strategic purchasing in healthcare? Policy lessons from a realist review', *International Journal of Health Policy and Management*, 8(1), pp. 4–17. DOI: 10.15171/IJHPM.2018.93
18. Schetnaya palata Rossiiskoy Federatsii (2021) *Report on the results of the expert-analytical event «Analysis of the effectiveness of the functioning of the system of compulsory medical insurance in the Russian Federation»*. Kollegiya Schetnoi palati Rossiiskoy Federatsii. Available at: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/432/wjvi2beix796z4vpn-04vyii4ppk4fxcr.pdf> (accessed 20 March 2022).
19. Sheyman, I.M. (2016) 'Problems of transition to the capitation method of primary care payment', *Public Administration Issues*, 4, pp. 143–164. (In Russian).
20. Shishkin, S.V. and Ponkratova, O.F. (2021) 'Territorial disparity between tariffs for medical care in the compulsory health insurance', *Public Administration Issues*, 1, pp. 75–99. (In Russian).
21. Shishkin, S.V., Sheyman, I.M., Potapchik, E.G. and Ponkratova, O.F. (2019) *Analysis of the insurance medicine in Russia and prospects for its development*. Moscow: HSE. Available at: <https://publications.hse.ru/pubs/share/direct/266095696.pdf> (accessed 20 March 2022). (In Russian).
22. TASS (2021) *The time of arrival of the ambulance and the complaints of patients will be the criteria for the distribution of CHI funds. The Federal Compulsory Medical Insurance Fund has developed a draft criteria for the allocation of medical care among medical institutions*. TASS, July 8. Available at: <https://tass.ru/obschestvo/11851089> (accessed 20 March 2022).
23. World Health Assembly, 53 (2000) *The World Health Report 2000: health systems: improving performance*. World Health Organization. Available at: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/79020> (accessed 20 March 2022).

Статья поступила в редакцию 07.07.2022;  
одобрена после рецензирования 02.10.2022;  
принята к публикации 11.05.2023.

Научная статья

УДК: 352/354-1

DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-2-103-125

# ОБЩЕСТВЕННОЕ УЧАСТИЕ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВЛАСТИ: ОБЩЕСТВЕННОЕ И ПАРТИСИПАТОРНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ И СОУЧАСТВУЮЩЕЕ ПРОЕКТИРОВАНИЕ НА УРОВНЕ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА

**Сунгуро Александр Юрьевич<sup>1</sup>,  
Дмитриева Алина Евгеньевна<sup>2</sup>**

<sup>1,2</sup> Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»;  
190068, г. Санкт-Петербург, набережная канала Грибоедова, д. 123А.

<sup>1</sup> Профессор, департамент политологии и международных отношений;  
asungurov@hse.ru; ORCID: 0000-0003-4834-063X

<sup>2</sup> Студентка 4-го курса бакалавриата ОП «Политология и мировая политика»;  
aedmitrieva@edu.hse.ru; ORCID: 0009-0002-7796-3828

**Аннотация.** В статье проанализирован мировой и российский опыт влияния общества на бюджетный процесс: соучастия общественных организаций в обсуждении бюджета городов и регионов (общественное бюджетирование) и распределения коллегиями жителей малой доли бюджета (партиципаторное бюджетирование). Кратко представлен результат проекта «Бюджет, который можно понять и на который можно влиять», реализованного Санкт-Петербургским гуманитарно-политологическим центром «Стратегия». Изучен зарубежный и отечественный опыт другого смежного варианта участия граждан в деятельности власти – соучаствующего проектирования городского пространства. Для случая муниципальных образований (далее – МО) города Санкт-Петербурга исследуются причины выбора депутатами МО среди существующих практик вовлечения граждан не партиципаторного бюджетирования, а соучаствующего проектирования. Основой исследования стали экспертные интервью с депутатами четырех МО Санкт-Петербурга, проанализированные методом когнитивного картирования. В статье обсуждаются проблемы развития экосистемы общественного участия в деятельности власти.

**Ключевые слова:** общественное бюджетирование, партисипаторное бюджетирование, соучаствующее проектирование, местное самоуправление, общественное участие.

**Благодарности:** публикация подготовлена в ходе проведения исследования (№ 22-00-032) в рамках программы «Научный фонд Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ)» в 2022 гг.

**Для цитирования:** Сунгуров А.Ю., Дмитриева А.Е. Общественное участие в деятельности власти: общественное и партисипаторное бюджетирование и соучаствующее проектирование на уровне муниципалитетов Санкт-Петербурга // Вопросы государственного и муниципального управления. 2023. № 2. С. 103–125. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-2-103-125.

Original article

# PUBLIC PARTICIPATION IN THE GOVERNMENT ACTIVITIES: PUBLIC AND PARTICIPATORY BUDGETING AND PARTICIPATORY DESIGN AT THE LEVEL OF ST. PETERSBURG MUNICIPALITIES

**Alexander Yu. Sungurov<sup>1</sup>, Alina E. Dmitrieva<sup>2</sup>**

<sup>1,2</sup> National Research University Higher School of Economics (HSE);  
123A Griboyedov Canal Embankment, 190068 St. Petersburg, Russia

<sup>1</sup> Professor of the Department of Political Science and International Relations;  
asungurov@hse.ru; ORCID: 0000-0003-4834-063X

<sup>2</sup> Undergraduate student of the program «Political Science and World Politics»;  
aedmitrieva@edu.hse.ru; ORCID: 0009-0002-7796-3828

**Abstract.** The article discusses the global and Russian experience in the development of various approaches for the influence of society on the budgetary process. These are the participation of public organizations in the discussion of the regional or city budget (public budgeting) and the distribution of a small share of the budget by the boards of residents (participatory budgeting). The experience of the project “A budget that can be understood and influenced”, implemented by the St. Petersburg Humanitarian and Political Science Center “Strategy”, is briefly presented in the article. The foreign and domestic experience of another related approach for the civic participation in the activities of the authorities – the participatory design of urban space – is analyzed. In case of municipal formations of St. Petersburg, the authors analyze the reasons why

municipal deputies choose not participatory budgeting, but participatory design while seeking ways of civic inclusion in decision-making. Expert interviews were conducted with deputies of four municipalities of St. Petersburg, and the cognitive mapping method was used to analyze the texts of the interviews. The reasons for deputies to make such a choice appeared to be the vagueness of the normative support for participatory budgeting, which increased the risk of intervention of the prosecutor's office, disagreements among deputies in municipal councils, as well as obstacles with the availability of expert support. The article discusses the problems of developing an ecosystem of public participation in the government activities.

**Keywords:** public budgeting, participatory budgeting, participatory design, local government, public participation.

**For citation:** Sungurov, A.Yu. and Dmitrieva, A.E. (2023) 'Public participation in the government activities: Public and participatory budgeting and participatory design at the level of St. Petersburg municipalities', *Public Administration Issues*, 2, pp. 103–125. (In Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-2-103-125.

**JEL Classification:** H70; Z28.

**Acknowledgement.** The publication was prepared in the course of research (No. 22-00-032) within the framework of the HSE Science Foundation program for 2022.

Современные практики государственного и муниципального управления все чаще включают те или иные элементы общественного участия. Участие заинтересованных групп населения в принятии политico-управленческих решений является одним из условий современного государственного управления или, иначе, надлежащего управления (*good governance*) (Rhodes, 2007; Agnafors, 2013). А. Г. Барабашев не так давно предложил в качестве перевода словосочетания *good governance* термин «общественно-государственное управление» (Барабашев, 2016). Ранее мы рассматривали подобные практики на примере деятельности общественно-консультативных советов при структурах исполнительной власти в Санкт-Петербурге (см.: Сунгурев и др., 2020).

Настоящая статья посвящена анализу мирового и российского опыта развития общественного участия в бюджетном процессе, а также примерам использования этого опыта в муниципальных образованиях Санкт-Петербурга в рамках практик партисипаторного бюджетирования. Практики общественно-государственного управления подразумевают, что представители гражданского общества участвуют в обсуждениях конкретных политico-управленческих решений, получая при этом определенную экспертную поддержку и основы управленческих знаний. Итогом этих обсуждений (делибераций) становится «обогащенное общественное мнение», как назвал этот процесс Б. З. Докторов (2004), или практики делиберативной демократии (основанной на общественном обсуждении всех важных проблем) (Fishkin, 2009; Bherer et al., 2016).

Понятие «взвешенного решения», являющегося таковым благодаря обмену экспертным знанием и опытом участников, является основополагающим для делиберативной демократии. В процессе делиберации, согласно Б. Уамплеру, голос каждого участника равно важен, каждый вариант решения вопроса детально рассмотрен, участники проинформированы о том, какие инструменты решения проблемы существуют (Wampler, Hartz-karp, 2012). Делиберативные практики для принятия взвешенных решений стали также одной из основ партисипаторных механизмов: партисипаторного бюджетирования (далее – ПБ), соучаствующего проектирования (далее – СП) и проч. Сегодня нет абсолютного согласия в определении партисипаторного бюджетирования. Современные исследования отсылают к системе критериев Ива Синтомера, определяющей основные компоненты процесса ПБ, большинство из которых, за исключением, пожалуй, обязательной регулярности, актуальны и для соучаствующего проектирования. Это, во-первых, вовлечение в процесс ПБ органов власти районного, муниципального или городского уровня; во-вторых, регулярность осуществления процесса ПБ; в-третьих, включение в процессы обсуждения понятных всем механизмов участия (слушания, семинары, круглые столы и т.д.); в-четвертых, ответственность вовлеченных в соучаствующую практику лиц за ее исполнение (Sintomer et al., 2013). Пятый компонент – обсуждение финансовых вопросов – актуален только для партисипаторного бюджетирования. Для соучаствующего проектирования пятым компонентом будет являться обсуждение концепции дизайна и функциональности пространства.

Итак, процесс участия заинтересованной общественности в принятии решений по поводу их непосредственной среды обитания (например, планирование внутридворовых территорий) получил название соучаствующего проектирования. В 1980-е гг. соучаствующее проектирование рассматривалось как инструмент в процессе работы Комиссии Брундтланд. Члены ООН определяли цели устойчивого развития среды человека: экономической, природной, городской и т.д. (Санофф, 2015). Причиной создания этой комиссии было резкое ухудшение экологии и среды обитания человека в мире, а также тренд экономической глобализации, в ходе которой обнаружилось, что страны третьего мира испытывают трудности в поиске баланса между экологическим благополучием и экономической эффективностью. Итогом работы комиссии (1984–1987 гг.) стал доклад в виде книги «Наше общее будущее», главы которого посвящены обсуждению проблем промышленного производства, экологии и урбанизации. В части урбанизации рассматривались в основном развивающиеся страны, где существует проблема нелегальных застроек. Комиссия призывала государства не уничтожать хаотичную застройку, а легализовать теневой строительный сектор так, чтобы он стал частью экономики, обеспечить техническую поддержку построек и развивать инфраструктуру с прямым вовлечением жителей (Доклад, 1987). Идеи вскоре начали реализовываться, и один из примеров – «программа фавел», появившаяся в 1994 г. в Рио-де-Жанейро. К участию в работе по данному проекту городского дизайна кроме местных жителей были приглашены также профессионалы с архитектурным или строитель-

ным опытом (Fernando, 2005). К рубежу XX в. не только совместное обсуждение, но и соучастие в принятии решений стали базовыми элементами управления и вошли в концепцию *Good Governance* в программе ООН 1997 г.

Исследователи отмечают ряд эффектов, к которым приводит использование соучаствующих механизмов. Например, повышение взаимного доверия и уважения как разных групп населения, так и населения и властей (Foroughi, 2017). Это достигается за счет обмена идеями в ходе общественных слушаний и в открытых диалогах официальных лиц и жителей на учебных сессиях. Кроме того, механизмы участия используются в качестве вспомогательного инструмента для интеграции социально разделенных групп общества в городскую среду. Это особенно актуально для крупных мегаполисов, в округах которых может проживать до трети мигрантов, которые еще не адаптировались в городе, но так или иначе имеют право выступать с инициативами (Hayduk et al., 2017). Кроме того, механизмы участия объединяют людей и создают добрососедские отношения (Bartocci et al., 2019). Жители соседних домов вместе работают над общим пространством, что укрепляет гражданское общество и гражданский капитал.

Глобальный опыт вовлечения общественных организаций не только в решение вопросов городской среды, но и в бюджетный процесс, начался в США в 1981 г., когда пришедший к власти правый республиканец Р. Рейган предпринял попытку сбалансировать бюджет за счет урезания социальных расходов. В этих условиях член Демократической партии Р. Гринстейн организовал Центр приоритетов бюджетной политики (*Center for Budget and Policy Priorities* (далее – *CBPP*)), задачей которого было содействовать тому, чтобы социально незащищенные группы населения не просто выступали «против», но и предлагали свои варианты балансировки бюджета. Для выработки таких предложений *CBPP* привлекал экспертов-экономистов, затем передавал эти альтернативные варианты НКО. Финансово же весь этот проект поддерживал фонд Форда. Таким образом, *CBPP* стал важным институтом – посредником между властью, НКО и экспертным сообществом (Сунгуров, 1999).

Интересен опыт общественного участия в бюджетном процессе в Бразилии, в городе Порту-Алегри, где в 1989 г. к власти пришла Рабочая партия (Cabannes, 2004). Новое правительство предложило оригинальный механизм обсуждения части бюджета с жителями. За годы правления военной хунты город погряз в экономических проблемах, приведших к высокой степени бедности населения и большому экономическому разрыву между жителями центральных кварталов и окраин. К моменту прихода Рабочей партии к власти многие окраины не имели доступа к школам, воде и санитарии. В таких условиях появился механизм партисипаторного бюджетирования, ключевая идея которого – участие всех заинтересованных жителей в обсуждении и внесении изменений в бюджетный план.

Первая практика ПБ выглядела так. Сначала в городе объявляется начало работы над бюджетным циклом, и любой гражданин может прийти в администрацию своего района и проголосовать за делегата или выдвинуть в кандидаты себя самого. Затем избранные делегаты избирают кон-

сулов бюджетного комитета, управляющего процессом: комитет назначает собрания и определяет их количество, приглашает экспертов, готовит макет бюджетного плана и представляет мэру на утверждение. После формирования этого органа начинается профессиональная подготовка делегатов: они посещают образовательные сессии по бюджетной грамотности, узнают, как расходуются налоговые поступления, на какие объекты городской инфраструктуры необходимо потратить деньги вне зависимости от волеизъявления жителей. В то же время делегаты подотчетны жителям и собирают их инициативы, которые затем передают избранным консулам. Все идеи консулы оформляют в едином документе; после внесения изменений глава города подписывает постановление, и бюджетный план вступает в силу (Cabannes, 2004). В Порту-Алегри инструмент ПБ показал высокие результаты. Например, если в 1985 г. доступа к водопроводу не имела почти треть города, то в 1997 г. доступ имели 98% жителей (Bhatnagar, Rathore, 2003). Важно отметить, что доля бюджета, распределяемая при этом с помощью такого партисипаторного бюджетирования, составляла порядка 20% (Партисипаторный бюджет, 2015). С помощью ПБ удалось решить многие проблемы разрыва в развитии между районами, поэтому практика начала распространяться в соседние города и страны Латинской Америки.

Финансовый кризис в Юго-Восточной Азии 1997–1998 гг. подтолкнул Международный валютный фонд к поиску способов прогнозирования и предупреждения подобных кризисов. И в результате был сделан вывод о том, что одним из таких способов может стать общественное участие в бюджетном процессе, включая и механизм партисипаторного бюджетирования. Появилась и международная программа развития такого участия, реализуемая фондом Форда при поддержке Международного валютного фонда. Методическое руководство осуществляли специалисты из CBPP, в котором также анализировался бразильский опыт.

## Проект «Бюджет, который можно понять и на который можно влиять»: российский опыт начала 2000-х гг.

В России участником программы «Бюджет, который можно понять и на который можно влиять» была Санкт-Петербургская общественная организация Гуманитарно-политологический центр «Стратегия», работавшая как центр публичной политики. Начиная с 1999 г., сначала при поддержке фонда Форда, а затем и других международных организаций, данная программа была успешно реализована центром в ряде российских регионов, включая Новосибирскую, Самарскую и Сахалинскую области, и в большинстве областей и республик Северо-Запада России. Речь шла об участии в бюджетном процессе на городском уровне общественных организаций, которые вносили поправки к закону о бюджете, активно участвовали в общественных слушаниях по проекту бюджета.

В программе большое внимание уделялось прежде всего просветительской деятельности, обучению членов общественных организаций основам бюджетной грамотности. Это достигалось с помощью просветительских се-

минаров-тренингов, проводимых как экспертами проекта, так и ответственными сотрудниками городских и областных бюджетных комитетов. Вторым приоритетным направлением стало формирование сообщества бюджетных аналитиков, вовлечение университетских преподавателей и экономистов из академических институтов. И, наконец, реализация проекта «Открытый бюджет» происходила не в искусственно созданном сегменте поля публичной политики, а в реальном процессе обсуждения и принятия бюджета.

Данная программа являлась частью международного проекта по открытому бюджету. Поэтому сотрудники проекта центра «Стратегия» из Петербурга и их региональные партнеры участвовали в семинарах и конференциях проекта в Вашингтоне, Кейптауне, Бомбее и в других городах, получали опыт развития проекта в других странах, делились своим опытом – т.е. работали в контексте глобального проекта. В 2002–2004 гг. они сами проводили семинары-тренинги по открытому бюджету в городах Алматы, Баку и постсоветских республиках.

Однако процесс реального включения общественных организаций далее стал приостанавливаться. Это было обусловлено как проблемами финансирования подобных проектов, так и большей закрытостью депутатских ассамблей, которые начали практиковать опыт перевода общественных слушаний по проекту бюджета в онлайн-формат – а это в большинстве случаев превращало такие слушания в имитационные практики.

Во втором десятилетии нашего века в России по инициативе Комитета гражданских инициатив стал внедряться «бразильский опыт» участия граждан в бюджетном процессе, опыт партисипаторного бюджетирования, когда для распределения общественностью (а не общественными организациями) выделялась определенная доля (как правило, она не превышала 1% бюджета, и только в одной республике – Башкортостане – она составила 1,25% (Доклад, 2020)). Предложения по использованию средств могут вносить все граждане, а отбор предложений осуществляют специальные комиссии, действующие по принципу «гражданских жюри». Эти практики проходят при поддержке, а часто и по инициативе региональных финансовых комитетов, при активном содействии Министерства финансов. Так как наличие «общественного бюджетирования» является одним из показателей положения Министерства финансов в международном рейтинге, это стимулирует региональные комитеты внедрять подобные практики.

Вместе с тем в последнее время участники дискуссий по этой теме, включая ответственных сотрудников финансовых комитетов, отмечают, что на партисипаторное бюджетирование накладываются разнообразные имитационные практики или просто «спящие» институты и структуры, которые, по идее, могли бы оказывать реальную поддержку обсуждаемым практикам. Примерами таких структур часто оказываются Общественные палаты.

Существующая проблема экспертного обеспечения также затрудняет реализацию практик партисипаторного бюджетирования. В итоге появляется опасность того, что без создания «экосистемы» общественного бюджетирования продвигаемые практики могут постепенно превратиться в имитацию.

## Партиципаторное бюджетирование и соучаствующее проектирование в Санкт-Петербурге и России

Центром внимания в текущем исследовании были формы и практики соучаствующего проектирования и партиципаторного бюджетирования в субъекте Российской Федерации – городе Санкт-Петербурге. Здесь получили достаточно широкое развитие и те, и другие практики, причем не только на общегородском уровне, но и на уровне муниципальных образований в разных районах города.

Например, один из известных объектов соучаствующего проектирования в Санкт-Петербурге – набережная реки Карповки в Петроградском районе – был разработан активистами совместно с районной администрацией в 2017 г. На муниципальном уровне Петербурга также появляются соучаствующие проекты: например, депутаты муниципального образования «Владимирский округ» вместе с жителями благоустраивают дворы на улице Марата. В 2019 г. правительство города с экспертами Европейского университета (СПб) организовывали сессии соучаствующего проектирования для разработки концепции парка «Тучков буян». Этот проект был инициирован властями Санкт-Петербурга, а организаторами проекта были выбраны: КБ «Стрелка», занимающееся стратегическим развитием городских пространств; Комитет гражданских инициатив; эксперты Европейского университета в Санкт-Петербурге и его центра *Res Publica*. Последние в 2013 г. также были организаторами проекта партиципаторного бюджетирования в Санкт-Петербурге и Ленинградской области; в 2016 г. этот проект перерос в общегородской проект «Твой бюджет».

В России в целом одним из первых проектов соучаствующего проектирования можно назвать детский сквер в г. Выксе Нижегородской области, инициатива создания которого принадлежит организаторам фестиваля «Арт-Овраг» и жителям города, принявшим участие в работе сессии соучаствующего проектирования в 2017 г. (Верещагина, 2020). Затем, в 2018 г., учреждается Всероссийский конкурс лучших проектов создания комфортной городской среды для малых городов и исторических поселений, где критерием отбора делают соучаствующее проектирование. Особую роль в популяризации соучаствующего проектирования играет Министерство строительства. С 2018 г. было решено распространять опыт СП по всей стране: Минстрой опубликовал паспорт нацпроекта «Жилье и городская среда», где установил общественное участие (30% граждан) как необходимое условие принятия решений по планировке, строительству или благоустройству (Минстрой России, 2018). А в 2020 г. Агентство стратегических инициатив совместно с Минстроем разработало «Стандарт вовлечения граждан в решение вопросов городской среды», где перечислены рекомендации и шаги по использованию соучаствующего проектирования (Проект «100 городских лидеров», 2020).

Авторы настоящей статьи провели исследование с тем, чтобы выяснить, какую из форм общественного участия жителей предпочтут депутаты МО – партиципаторное бюджетирование или не связанное с бюджетом соучаствующее проектирование – и почему.

Исходно предполагалось, что предпочтение будет оказано первому варианту. Для такого предположения имелись следующие основания. Во-первых, это существующие стимулы для муниципалов использовать ПБ. Внесенная поправка в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» N 131-ФЗ<sup>1</sup> наделила органы местного самоуправления правом реализовывать «инициативные проекты» и включать их в бюджет. Во-вторых, использовать СП сложнее, так как часто приходится работать с территориями, на работу с которыми у муниципальной власти нет права, в то время как ПБ позволяет работать с уже имеющимися ресурсами. В-третьих, ПБ позволяет выявить запрос граждан и очертить их интересы, в то время как при СП муниципальным депутатам часто приходится создавать запрос на благоустройство искусственно, формируя у жителей интерес, которого раньше не было. Если муниципальные депутаты используют соучаствующие практики для формирования соседских сообществ, то СП трудозатратнее, при том что обе партисипаторные практики нацелены на построение и развитие районных сообществ. Выяснилось, что выбор делался в пользу соучаствующего проектирования, а партисипаторное бюджетирование не использовалось. Эта ситуация и определила исследовательский вопрос: по каким причинам муниципальные советы в Петербурге выбирают соучаствующее проектирование, но не используют партисипаторное бюджетирование?

**Концепция институциональных логик.** Согласно данной концепции, индивиды, институты и практики взаимосвязаны, и есть некий набор логик, состоящих из убеждений, вер, социального положения и проч., который определяет характер отношения индивида к институту или практике (Thornton, 2014). Теория институциональных логик используется в ряде современных исследований для объяснения причин выбора властью партисипаторных механизмов. В частности, это делают Bartocci, Grossi и Mauro, анализируя причины, по которым администрации пяти городов в Италии переняли механизм партисипаторного бюджетирования (Bartocci et al., 2019). В данной работе авторы выделили три конкретных логики. Во-первых, это политическая логика, т.е. депутаты могут считать, что партисипаторный механизм благотворно повлияет на их рейтинг и переизбираемость; во-вторых, это управленческая логика, т.е. депутаты могут применять партисипаторные механизмы, потому что считают их наиболее эффективными при предоставлении общественных услуг; в-третьих, это логика формирования сообщества, т.е. партисипаторные механизмы могут использоваться для объединения жителей вокруг идеи городских сообществ и добрососедства (там же). При этом институциональные логики существуют не строго по отдельности: они могут пересекаться или доминировать друг над другом, а иногда формировать гибридные логики (Reay, 2005). Хотя описанные выше три институциональные логики были использованы для ответа на вопрос,

<sup>1</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 11.01.2023). URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/)

почему ПБ используется властями, эти логики можно применить и в обратном направлении и с их помощью объяснить, почему ПБ не используется и какие логики мотивируют использовать соучаствующее проектирование.

**Метод сбора данных.** Было проведено исследование с серией интервью в качестве метода сбора данных и отобраны четыре кейса: МО «Владимирский», МО «Остров декабристов», МО «Литейный округ» и МО «Малая Охта». Принцип отбора кейсов был один: в данном муниципалитете должна быть партисипаторная практика, а информация об этом должна быть размещена на официальных онлайн-ресурсах МО и/или соседских сообществ. В качестве респондентов выступили муниципальные депутаты, работающие над соучаствующими проектами в своих МО. В редких случаях респондентами выступали не муниципальные депутаты, а городские активисты, работающие бок о бок с муниципальными депутатами в ходе проекта. Для исследования были назначены интервью минимум с тремя респондентами от каждого округа, чтобы сохранить принцип триангуляции. Все интервью проводились в формате онлайн-беседы в Zoom. Для разговора была составлена схема интервью – план тематических блоков, которых нужно коснуться в ходе разговора (Квале, 2003). Был выбран метод полуструктурированного интервью – с прописанными темами, но не конкретными вопросами, что позволяло расширять фактуру ответов респондентов. Каждое интервью было расшифровано из аудиоформата в текстовый и анонимизировано, а на базе собранных данных проведен кейс-стади четырех МО.

**Метод анализа данных.** Транскрипции интервью были проанализированы методом построения когнитивных карт (визуализации причинно-следственных связей между утверждениями человека (Hart, 1977)). Для построения когнитивной карты муниципального депутата следовало выделить основные идеи, которые он или она использует для ответа на вопрос. Исходя из положения теории институциональных логик о том, что принимаемые решения связаны с набором убеждений индивида, авторы выбрали метод когнитивного картирования, позволивший выстроить в виде схемы логические цепочки и наглядно показать, как одно утверждение влияет на появление следующего утверждения. Иными словами, выявление убеждений респондентов, стоявших за принятым ими решением, и характера этих убеждений, будь он политическим, управленческим или идеей добрососедства, позволит определить институциональную логику, влияющую на депутата при принятии решения использовать соучаствующее проектирование, а не инициативное бюджетирование (далее – ИБ).

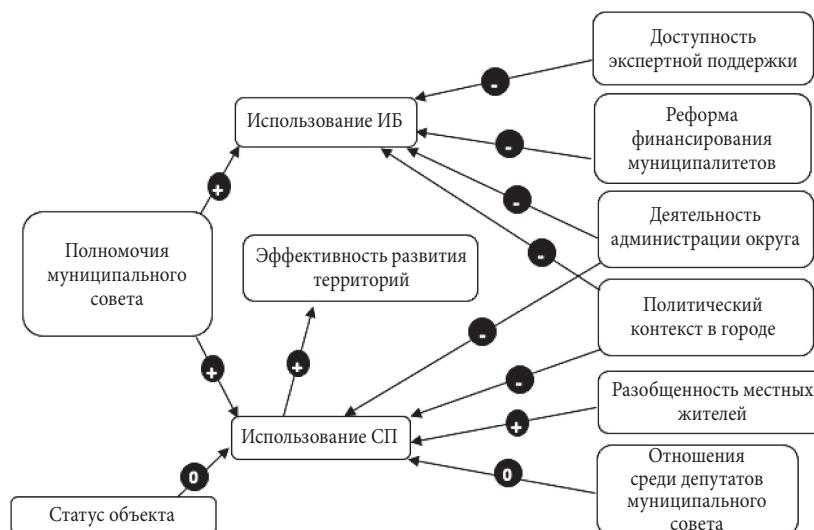
Согласно правилам кодирования, единицей утверждения на схеме будет слово или словосочетание, а каждой стрелке (обозначение связи) присваивается знак «+» или «-» и в редких случаях – «0» или «?», если респондент не уточняет, как именно факты связаны. Иными словами, если на схеме указан знак «+», это значит, что убеждение А позитивно влияет на убеждение Б, и наоборот. Оценка позитивной или негативной связи одного убеждения выявляется из контекста сказанного – это то, что ряд исследователей относит к основным слабостям когнитивных карт. Фемке Ван Эш отмечает, что обнаруженная связь всегда находится в опасности мизинтерпретации

кодирующего (van Esch et al., 2016), но она также приводит список из десяти рекомендаций для снижения вероятности неправильных интерпретаций; эти рекомендации учтены в создании карт.

## Владимирский округ

Владимирский округ – это муниципальное образование, располагающееся в Центральном районе Санкт-Петербурга. В результате муниципальных выборов 2019 года Владимирский округ получил значительно, хоть и не полностью, обновленный муниципальный совет. В настоящий момент ряд муниципальных депутатов этого округа реализует проект по СП на дворовой территории по адресу: ул. Марата, д. 50. Это не первый проект СП, реализуемый муниципальными депутатами Владимирского округа. В 2020 г. в округе разрабатывался концепт соседского центра «Заслонка» (ул. Константина Заслонова, д. 8, лит. А). Соучаствующее проектирование дворовых территорий на улице Марата началось с обращения жителей двора дома 50 к муниципальным депутатам с просьбой убрать забор, за которым образовалась свалка и «площадка для отдыха» маргинальных лиц. Помимо этого, во дворе дома есть каретник со статусом культурного наследия. Совместно с жителями депутаты решили не просто расчистить территорию, но и устроить внутридворовое общественное пространство. Из разговора с участниками работы над дворами по улице Марата стало ясно, что депутаты знакомы с современными подходами к принятию решений и имеют теоретическое и практическое представление о работе с СП, а также хорошо знакомы с понятием «партиципаторное бюджетирование». Из интервью сложилась следующая коллективная когнитивная карта:

Рисунок 1  
Когнитивная карта МО «Владимирский округ»



**Источник:** Составлен авторами (- и далее, если не указано иное).

Респонденты от Владимирского округа отмечают, что полномочий муниципального депутата им достаточно для использования соучаствующих практик, будь то ПБ или СП. В 2019 г. ими предпринимались попытки начать использовать ПБ при утверждении бюджета округа, но они столкнулись с тремя проблемами. Во-первых, правильное проведение ПБ требовало экспертного сопровождения на всех этапах: от распространения объявлений по району и в социальных сетях до проведения обучающих бюджетных сессий. Была организована встреча с экспертами проекта «Твой бюджет»: хотя те положительно отнеслись к идее реализации инициативного бюджета на муниципальном уровне и готовы были начать работу, стоимость услуг оказалась высокой для муниципального бюджета. Большинство муниципальных депутатов на собрании высказалось против расходования средств на эксперимент, считая, что это будет воспринято как «некоторые траты».

Во-вторых, осенью 2020 г. Законодательным собранием Санкт-Петербурга был принят закон «О межбюджетных трансферах бюджетам внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга из бюджета Санкт-Петербурга». Его последствием стало лишение муниципалитетов большинства доходов, введение дотационной системы и пр. Один из респондентов, описывая новую систему, отметил: *«И придумали они вот эту новую историю с изменением финансирования муниципалитетов, т.е. они обозначили те исчисления, которые мы получаем, как доход. И мы должны просить дотацию. А дотация – это значит, что тот, кто дотирует, тот и пишет техническое задание, т.е. на что эти деньги пойдут».*

В-третьих, респонденты отмечают, что порядок их взаимодействия с администрацией округа сильно ограничивает возможность использования парламентарного бюджета. Один из интервьюируемых описал это так: *«Администрация муниципалитета в конце ноября выдает какой-то проект бюджета, и за две недели его нужно рассмотреть, это очень быстро. Людей просто не организовать в такие сроки».*

Меньше преград респонденты отмечают в применении СП. Фактор разобщенности жителей побуждает депутатов использовать соучастие, так как, по мнению респондентов, во время соучаствующих сессий жители образуют актив, который потом более деятелен в уходе за собственным двором. Наличие противников соучастия в муниципальном совете не влияет на применение практики: они находятся в меньшинстве и не могут повлиять на проведение или не проведение соучаствующих сессий другими депутатами, кроме как просто высказав свое мнение на совещании. Также респонденты отметили статус объекта как фактор, влияющий на использование соучаствующего проектирования в округе, но не отметили позитивный или негативный характер влияния. Статус объекта обозначает нахождение или ненахождение объекта на балансе муниципалитета, наличие у объекта статуса культурного наследия и пр. В конкретном случае Владимирского округа статусом культурного наследия обладает старый каретник, находящийся во дворе дома 50 на улице Марата.

## МО «Остров Декабристов»

В округе ведется работа над заброшенным зеленым пространством стрелки Малой Невы и реки Смоленки. Эта территория была закрыта для горожан до 2020 г.: участок принадлежал заводу им. Калинина и был огорожен; после покупки участка гипермаркетом «Максидом» вход на территорию открыли. Берег оказался заброшенной, неухоженной территорией, однако это также было местом с открытым доступом к воде.

Рисунок 2

### Когнитивная карта МО «Остров Декабристов»



Респонденты, размышляя над пользой депутатских полномочий в применении соучаствующих практик, начинали с рассказа о тяжелой постыборной атмосфере в муниципальном совете. Раскол между депутатами не позволяет вести нормальную работу. Один из респондентов охарактеризовал ситуацию так: «*Состав (совета) сложный, и история становления его в десять раз сложнее. Ситуация у нас там между патовой и катастрофической сейчас*». Совет испытывает трудности с реализацией своих базовых полномочий, например, обсуждением и утверждением бюджета: «*Муниципалитет сейчас нефункциональный, поэтому со стороны муниципалитета ничего такого (использование ПБ – прим. авт.) не происходит и не может произойти*».

Причина, по которой состав муниципального совета не имеет ни положительной, ни негативной связи с использованием СП, в том, что люди, задействованные в проекте «Заросли», уверены, что могут работать над территорией и без депутатских полномочий, так как они связаны с группами активистов и НКО, в частности, с «Городскими проектами». Фонд «Городские проекты» играет значимую роль для «Зарослей». Первый положитель-

ный фактор – это конкурс грантов: в 2020 г. фонд организовал конкурс, где первая тройка победителей получала денежные призы, которые можно было потратить на дизайн проекта, проведение исследования и проч. «Заросли» заняли третье место и получили средства на услуги дизайнеров, которые работают над концептом пространства. Помимо финансовой помощи, «Городские проекты» также позволяют команде «Зарослей» найти единомышленников. Фонд организовал чаты в соцсетях, в которых могут участвовать все желающие и предлагать свою помощь на волонтерских основах – такой чат с активистами есть и у «Зарослей».

Отдельно на карте отмечено положительное влияние режима самоизоляции, который действовал все лето 2020 г. в Петербурге. Респонденты объясняли идею так: «...все было закрыто, и был прямой запрет на посещение парков, и никто вообще не понимал, где можно гулять, где нельзя гулять, где проводить время на свежем воздухе. Люди стали туда (на стрелку Малой Невы и р. Смоленки) ходить на прогулки, чтобы иметь возможность взаимодействовать с природой, не опасаясь нарушить при этом какие-нибудь постановления». Жители, ищащие возможности избежать запрета на прогулки, обнаружили это место, и таким образом начал формироваться общественный запрос на пространство для отдыха на этой территории.

У респондентов также имелся опыт участия в проекте «Твой бюджет» на уровне инициатора, а у одного из респондентов был опыт соорганизатора проекта «Твой бюджет» в 2019 г., послуживший основанием для его заявления: «Вообще я большой поклонник соучаствующих процессов. Я вижу в них огромный потенциал для развития гражданского общества. Дважды пройдя в бюджетный проект, один раз как участник и в другой – как организатор, я наблюдал, как участие в нем трансформирует людей в граждан».

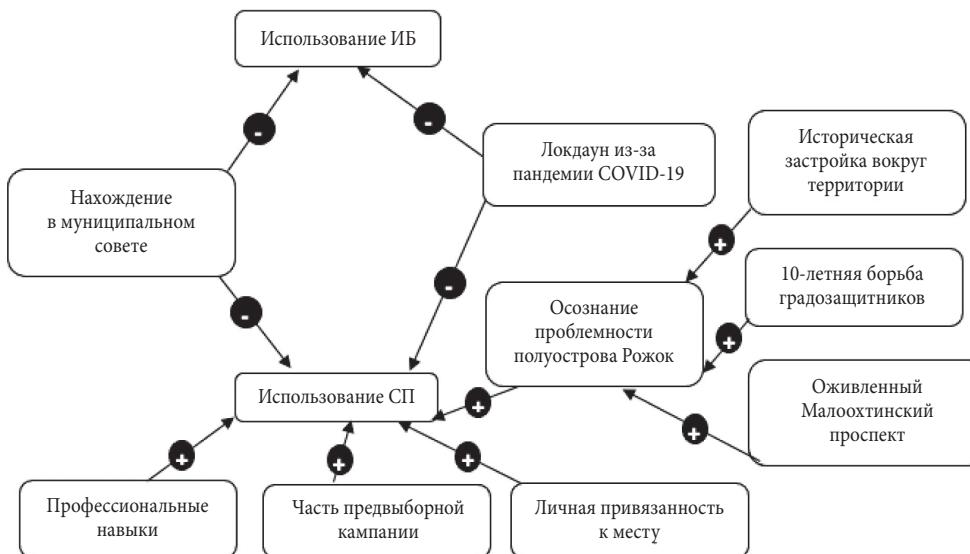
Участие в проекте «Твой бюджет» дало понимание пользы механизмов соучастия в принятии решений, и это понимание положительно влияет на возможность респондентов использовать как ПБ, так и СП. Благотворно влияет на использование СП в этом муниципальном округе также сеть экспертов, с которыми у респондентов есть контакт. На добровольческих основах своими консультациями помогает команда, работавшая над благоустройством Карповки, и эксперты проекта *Waterfront* Института исследования стрит-арта. *Waterfront* специализируется на реализации урбанистических проектов по переосмыслению набережных и городских территорий у водоемов.

## МО «Малая Охта»

Небольшой живописный полуостров с видом на Свято-Троицкую Александро-Невскую Лавру жители Петербурга прозвали «Рожком». Ряд муниципальных депутатов уже организовал первый этап соучаствующего проектирования этой местности – предпроектный опрос о будущем образе территории и активностях, которые хотели бы видеть жители на полуострове. Из-за пандемии проект был поставлен на паузу.

Рисунок 3

## Когнитивная карта МО «Малая Охта»



Важную роль в контексте этого МО играет осознание всеми участниками проекта проблемности территории. Комплексная проблема Рожка складывается из трех компонентов. Во-первых, это долгая история градозащитной борьбы за полуостров. По словам респондентов, в 2009 г. земля была незаконно продана, и новый собственник задумал построить там частный дворец бракосочетания с комплексом кафе и магазинов. СП этой территории воспринималось как попытка разрешить 12-летний конфликт между активистами, жителями и собственниками. Во-вторых, сама проблематичность постройки чего-либо на полуострове – это также компонент проблемы территории. Респондент отмечает: «У нас дома здесь 1939 года постройки. И, в принципе, даже я ощущаю, я не знаю с чем это связано напрямую, может быть, метро проходит где-то под нами... что с домом что-то происходит, он начинает трястись... Что будет с домами, когда напротив начнут забивать сваи?».

Третий компонент также связан с жителями близлежащих домов – это оживленность Малоохтинского проспекта. Расположение коммерческих сооружений типа кафе или торговых центров на территории Рожка увеличит загруженность проспекта и, соответственно, уровень шума от него, от чего пострадают жители домов, чьи окна выходят на проспект. Почти все респонденты живут рядом с полуостровом Рожок и видят его из окна, а потому вопрос застройки территории их лично касается. Еще одна причина использовать СП для респондентов «Малой Охты» – это профессиональные навыки одного из респондентов, который помимо исполнения депутатских полномочий занимается дизайном и иллюстрацией. Результаты опроса легли в основу первичного эскиза благоустройства полуострова. Наконец, предвыборная кампания ряда кандидатов от «Яблока» 2019 г. также посло-

составляла использованию соучастия – защита Рожка от незаконной застройки стала предвыборным обещанием респондентов.

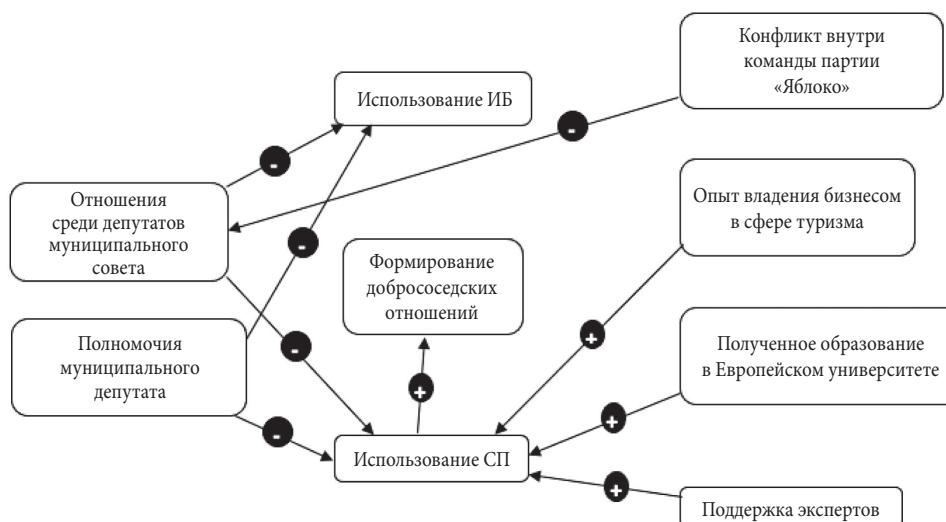
Из интервью можно выделить и ряд причин, препятствующих использованию ПБ. Во-первых, это нахождение в самом муниципальном совете. Вот как это описывают респонденты: «...у нас есть какое-то количество денег, и мы в любом случае должны их потратить на все. Потому что у муниципалитета есть муниципальные полномочия, которые нужно реализовывать. Если их не реализовывать, могут прийти из прокуратуры, сказать: «Ребята, вот есть такая муниципальная программа, а у вас вообще нет денег» или «вы там вообще ничего не делаете, вы ничего не запланировали, это неправильно, вы должны выполнять свои полномочия в комплексе».

Нхождение в совете мешает использованию ПБ двумя способами. Во-первых, использование ПБ может, по мнению респондентов, вызвать к ним интерес со стороны прокуратуры и подозрения в невыполнении депутатских полномочий. Другая сложность – пандемия COVID-19. Респонденты отмечают, что в этих условиях сложно начинать новые практики, так как все внимание сейчас уделяется ранее из-за пандемии вынужденно приостановленным старым проектам.

## Литейный округ

Летом 2020 г. респонденты организовали фестиваль добрососедства «Литейный Local» в арт-пространстве «Флигель». В рамках фестиваля прошли лекции об урбанистике, игры для детей местных жителей, а также состоялся сбор идей и образов для находящейся неподалеку Воскресенской набережной. Эти образы планировалось использовать в первичном дизайн-проекте.

*Рисунок 4*  
**Когнитивная карта МО «Литейный округ»**



Есть три позитивных фактора, благотворно влияющих на использование соучастия, и все они относятся к благоустройству. Во-первых, это персональный опыт респондентов. Часть из них, помимо исполнения депутатских полномочий, занимается бизнесом в сфере туризма. Один из респондентов отмечает: «*Мы просто до 2019 г. ... старались менять Петербург в каких-то маленьких проектах. У нас свой маленький бизнес, связанный с туризмом. Мы на своем уровне стараемся изо всех сил развивать туристическое направление в Петербурге*».

На карте отмечено «образование в Европейском университете», но эту причину можно также отнести к личному опыту. Центр гуманистической урбанистики (ЦГУ) при ЕУ СПб организовывал Школу модераторов и тьюторов, в рамках которой обучал основам партисипаторного бюджетирования и соучаствующего проектирования. Один из респондентов прошел трек проектирования в этой школе и отмечает свою мотивацию применять полученные знания на практике. Следствие обучения в ЦГУ – экспертная поддержка. Респонденты поддерживают контакт с участниками Школы при ЦГУ, а также консультируются с членами фонда «Городские проекты» и участниками проекта набережной Карповки.

Одной из причин, мешающих соучастию, является конфликтная ситуация в муниципальном совете. Большую часть времени, которую можно было бы тратить на работу, занимают судебные разбирательства: «*Депутат – это самый низкий муниципальный уровень в Санкт-Петербурге. В общем, ни денег, ни полномочий, и, учитывая, что у нас и в совете ситуация достаточно проблематичная, фактически деятельности мы никакой не ведем, кроме как в судах и по поводу всяких жалоб*».

Помимо конфликта между фракциями в совете, есть и конфликт внутри оппозиционной группы, респонденты из которой работают над проектом.

Таким образом, маленькие полномочия муниципального депутата, низкие бюджеты, конфликты внутри муниципального совета в целом и в отдельных группах совета в частности демотивируют респондентов использовать соучастие.

## Заключение

Подводя итоги, становится ясно, что в трех из четырех рассмотренных случаев отсутствие единства совета в муниципальном образовании и опасения того, что прокуратура будет рассматривать проект проектного бюджетирования как нецелевые затраты, стали причиной отказа от попыток применить ПБ. Возвращаясь к теоретической схеме: в контексте интервью управлеченческие и политические логики приняли гибридный характер. Так, например, фракционные конфликты в муниципальных советах приводили к невозможности согласовать бюджет и прочие вопросы. Во Владимирском округе, где провели встречу с экспертами проекта «Твой бюджет», выяснилось, что их расценки превышают возможности муниципалитета. Управленческая логика и особенно логика построения сообществ прослеживается в выборе депутатов в пользу соучаствующего проектирования.

На СП не влияют отсутствие единства и риск нецелевых трат, не требуется и дорогая экспертная поддержка, поэтому привлечение жителей к решению вопросов благоустройства территорий используется муниципалами на местном уровне охотнее, нежели привлечение их к обсуждению бюджета муниципалитета. Более того, статус муниципального депутата не всегда важен для инициирования СП: например, в случае с «Зарослями» существенно большую роль играл опыт работы с НКО «Городские проекты» и активизм респондентов вне МО. Отдельно также можно выделить восприятие респондентами монополистской роли проекта «Твой бюджет» в городе: зачем организовывать партисипаторное бюджетирование у себя локально, если «наверху» уже все отлажено и работает?

Возможно, что одной из причин является сама методика выбора лучших инициатив с помощью интернет-голосования, а также способ формирования финансовых комиссий, выносящих окончательное решение на основе случая, как жюри присяжных. Метод гражданского жюри хорошо себя оправдал в США, наши же условия несколько отличаются. Представляется, что настало время для серьезного и заинтересованного осмысления российского опыта партисипаторного бюджетирования и соучаствующего проектирования, включая и выявляемые при этом тенденции.

Соучаствующее проектирование на уровне местного самоуправления и низовые инициативы в сфере благоустройства дворовых и общественных территорий не настолько подвержены конфликтам интересов, как региональные и федеральные практики, а потому активно развиваются.

Как появляются группы, инициирующие преобразования городской среды, из кого они состоят, как преодолевают разногласия, налаживают диалог со стейкхолдерами и городской властью – это актуальные направления исследований. Авторами этой статьи уже предпринимаются попытки определить характеристики муниципальных советов, которые инициируют использование соучаствующего проектирования при благоустройстве (см.: Дмитриева, 2022).

Проект «Твой бюджет» и подобные практики инициативного бюджетирования также требуют дальнейшего наблюдения и изучения, ведь при вовлекаемых в процесс распределения суммах, существенно меньших 1% бюджета города, общественные организации оставляют без общественного контроля процесс распределения остальных 99% бюджета.

## 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. Верещагина Е. Соучаствующее проектирование // КтоГород. URL: <https://ktoGOROD.RU/SP>

3. Гавриэлова А. Как бюджетники пилят «Твой бюджет» // MR7.ru. URL: <https://mr-7.ru/ARTICLES/233893/>
4. Демин С.В. Бюджет для всех. СПб: МЦСЭИ «Леонтьевский центр», 2001.
5. Дмитриева А.Е. Муниципалитеты и соучастие в Санкт-Петербурге: влияние состава муниципального совета на использование партисипаторных практик // НИУ ВШЭ – Санкт-Петербург. URL: <https://spb.hse.ru/ba/political/students/diplomas/621698091>
6. Доклад о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях // Министерство финансов РФ; Составители: Романов С.В., Багдасарян Т.А., Вагин В.В., Шаповалова Н.А., Гаврилова Н.В., Кураколов М.В., Филиппова Н.М., Паксиваткина В.В. М., 2020.
7. Доклад Всемирной комиссии по вопросам окружающей среды и развития: материалы 42-й сессии Всемирной комиссии по вопросам окружающей среды и развития Генеральной Ассамблеи ООН. 1987.
8. Докторов Б.З. Обогащенное общественное мнение: понятие, социальная практика, опыт изучения // Мониторинг. 2004. № 3. С. 57–69.
9. Квале С. Исследовательское интервью. М.: Смысл, 2003.
10. Лурье Л., Элькина М. «Тучков буян», или Почему Смольный не умеет радовать // <https://www.fontanka.ru/2022/01/14/70375697/>
11. Муниципальные выборы в Санкт-Петербурге: несмотря на решение суда, избранные депутаты МО Остров Декабристов не могут получить мандаты // Уполномоченный по правам человека в Санкт-Петербурге. URL: [https://ombudsmanspb.ru/news/07\\_05\\_2020\\_munitsipalnye\\_vybory\\_v\\_sankt\\_peterburge/](https://ombudsmanspb.ru/news/07_05_2020_munitsipalnye_vybory_v_sankt_peterburge/)
12. Национальный проект «Жилье и городская среда» // Минстрой России. URL: [https://minstroyrf.gov.ru/upload/iblock/65d/Informatsionnye-materialy-o-natsionalnom-proekte-\\_ZHile\\_-i-gorodskaya-sreda\\_.pdf](https://minstroyrf.gov.ru/upload/iblock/65d/Informatsionnye-materialy-o-natsionalnom-proekte-_ZHile_-i-gorodskaya-sreda_.pdf)
13. Партиципаторный бюджет. Как граждане участвуют в распределении муниципальных средств // Комитет гражданских инициатив. 17.10.2015. URL: [www.komitetgi.ru/news/news/1799](http://www.komitetgi.ru/news/news/1799)
14. Санофф Г. Соучаствующее проектирование. Практики общественного участия в формировании среды больших и малых городов. Вологда: Проектная группа 8, 2015.
15. Стандарт вовлечения граждан в решение вопросов развития городской среды // 100 городских лидеров. URL: [https://100gorodov.ru/attachments/1/9c/f07547-38a4-40b4-b02e-66179bc4e616/Standart\\_vovlecheniya.pdf](https://100gorodov.ru/attachments/1/9c/f07547-38a4-40b4-b02e-66179bc4e616/Standart_vovlecheniya.pdf)
16. Сунгурев А.Ю. Организации-посредники в структуре гражданского общества. Некоторые проблемы политической модернизации России // Полис. 1999. № 6. С. 34–48.

17. Сунгурев А.Ю., Дубровский Д.В., Карягин М.Е., Тиняков Д.К. Общественно-консультативные советы как форма вовлечения экспертного знания в процесс политico-управленческих решений (на примере г. Санкт-Петербурга) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2020. № 2. С. 7–31.
18. Agnafors M. Quality of Government: Toward a More Complex Definition // American Political Science Review. 2013. Vol. 107, no. 3. P. 433–445.
19. Bartocci L., Grossi G., Mauro S.G. Towards a hybrid logic of participatory budgeting // International Journal of Public Sector Management. 2019. Vol. 32, no. 1. P. 65–79.
20. Bhatnagar D., Rathore A. Empowerment Case Studies: Participatory Budgeting in Brazil // World Bank. 2003. URL: [documents1.worldbank.org/curated/en/600841468017069677/pdf/514180WP0BR0Bu10Box342027B01PUBLIC1.pdf](http://documents1.worldbank.org/curated/en/600841468017069677/pdf/514180WP0BR0Bu10Box342027B01PUBLIC1.pdf)
21. Bherer L., Dufour P., Montambeault F. The participatory democracy turn: an introduction // Journal of Civil Society. 2016. P. 225–230.
22. Cabannes Y. Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy // Environment&Urbanization. 2004. Vol. 16, no. 1. P. 27–46.
23. Esch F., Brand L., Joosen R., Steenman S., Snellens J., Swinkels M. Cognitive Mapping Coding Manual. 2016. P. 1–27.
24. Fernando L. Beyond Curitiba: The rise of a participatory model for urban intervention in Brazil // URBAN DESIGN International. 2005. Vol. 15, no. 2. P. 119–128.
25. Fishkin J. When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation: Oxford University Press, 2009.
26. Foroughi B. Reading Between the Lines of Participation: Tenant Participation and Participatory Budgeting in Toronto Community Housing // Journal of Public Deliberation. 2017. Vol. 13, no. 2. P. 1–13.
27. Hart J.A. Cognitive Maps of Three Latin American Policy Makers // World Politics. 1977. Vol. 30, no. 1. P. 115–140.
28. Hayduk R., Hackett K., Tamashiro Folla D. Immigrant Engagement in Participatory Budgeting in New York City // New Political Science. 2017. Vol. 39, no. 1. P. 76–94.
29. Reay T., Hinings C. The recombination of an organizational field: health care in Alberta // Organizational Studies. 2005. Vol. 26, no. 3. P. 351–383.
30. Rhodes R. Understanding Governance: Ten Years On // Organization Studies. 2007. Vol. 28, no. 8. P. 1243–1264.
31. Sintomer Y., Herzberg C., Allegretti G. Participatory Budgeting Worldwide – Updated Version // Dialog Global: Global Civic Engagement. 2013.
32. Thornton P. et al. The Institutional Logics Perspective // Emerging Trends in the Social and Behavioral Sciences. 2014. P. 1–21.
33. Wampler B., Hartz-karp J. Participatory Budgeting: Diffusion and Outcomes across the World // Journal of Public Deliberation. 2012. Vol. 8, no. 2. P. 1–4.

REFERENCES

---

1. Agnafors, M. (2013) 'Quality of government: Toward a more complex definition', *American Political Science Review*, 107(3), pp. 433–445.
2. Barabashev, A.G. (2016) 'Crisis of public administration and its effect on key administrative paradigms of state and bureaucracy', *Public Administration Issues*, 3, pp. 163–194.
3. Bartocci, L., Grossi, G. and Mauro, S.G. (2019) 'Towards a hybrid logic of participatory budgeting', *International Journal of Public Sector Management*, 32(1), pp. 65–79.
4. Bhatnagar, D. and Rathore, A. (2003) *Empowerment Case Studies: Participatory Budgeting in Brazil*. World Bank. Available at: [documents1.worldbank.org/curated/en/600841468017069677/pdf/514180WP0BR0Bu10Box342027B01PUBLIC1.pdf](https://documents1.worldbank.org/curated/en/600841468017069677/pdf/514180WP0BR0Bu10Box342027B01PUBLIC1.pdf) (accessed 03 December 2020).
5. Bherer, L., Dufour, P. and Montambeault, F. (2016) 'The participatory democracy turn: an introduction', *Journal of Civil Society*, pp. 225–230.
6. Cabannes, Y. (2004) 'Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy', *Environment and Urbanization*, 16(1), pp. 27–46.
7. Demin, S.V. (2001) *Byudzhet dlya vsekh* [Budget for everyone]. Saint-Petersburg: Leont'evskiy Tsentr.
8. Dmitrieva, A.E. (2022) *Municipalitety i souchastie v Sankt-Peterburge: vliyanie sostava municipal'nogo soveta na ispol'zovanie partisipatornyh praktik* [Municipalities and participation in St. Petersburg: the impact of the municipal council's composition on the use of participatory practices]. Available at: <https://spb.hse.ru/ba/political/students/diplomas/621698091> (accessed 03 December 2020).
9. Doktorov, B.Z. (2004) 'Obogashchennoe obshchestvennoe mnenie: ponyatie, social'naya praktika, opyt izucheniya' [Enriched Public Opinion: Concept, Social Practice, Study Experience], *Monitoring*, 3, pp. 57–64.
10. Esch, F., Brand, L., Joosen, R., Steenman, S., Snellens, J. and Swinkels, M. (2016) *Cognitive Mapping Coding Manual*.
11. Fernando, L. (2005) 'Beyond Curitiba: The rise of a participatory model for urban intervention in Brazil', *URBAN DESIGN International*, 15(2), pp. 119–128.
12. Fishkin, J. (2009) *When the people speak: Deliberative democracy and public consultation*. Oxford: Oxford University Press.
13. Foroughi, B. (2017) 'Reading between the lines of participation: Tenant participation and participatory budgeting in Toronto Community Housing', *Journal of Public Deliberation*, 13(2), pp. 1–13.
14. Gavrielova, A. (2021) *Kak byudzhetniki pilyat «Tvoj byudzhet»* [How state employees cut «Your budget»]. Available at: [HTTPS://MR-7.RU/ARTICLES/233893/](https://MR-7.RU/ARTICLES/233893/) (accessed 02 July 2021).
15. Hart, J.A. (1977) 'Cognitive maps of three Latin American policy makers', *World Politics*, 30(1), pp. 115–140.

16. Hayduk, R., Hackett, K. and Tamashiro Folla, D. (2017) 'Immigrant engagement in participatory budgeting in New York City', *New Political Science*, 39(1), pp. 76–94.
17. Kvale, S. (2003) *Issledovatel'skoe interv'yu* [Research interview]. Moscow: Smysl.
18. Lurie, L. and Elkina, M. (2022) «*Tuchkov buyan*», ili *Pochemu Smol'nyj ne umeet radovat'* [«Tuchkov Buyan», or Why Smolny Can't Please]. Available at: <https://www.fontanka.ru/2022/01/14/70375697/> (accessed 14 January 2022).
19. Reay, T. and Hinings, C. (2015) 'The recomposition of an organizational field: health care in Alberta', *Organizational Studies*, 26(3), pp. 351–383.
20. Rhodes, R. (2007) 'Understanding governance: ten years on', *Organization Studies*, 28(8), pp. 1243–1264.
21. Romanov, S.V., Bagdasaryan, T.A., Vagin, V.V., Shapovalova, N.A., Gavrilova, N.V., Filippova, N.M. and Pakrivatkina, V.V. (2020) *Doklad o luchshej praktike razvitiya iniciativnogo byudzhetirovaniya v sub»ektakh Rossijskoj Federacii i municipal'nyh obrazovaniyah* [Report on the best practice in the development of initiative budgeting in the constituent entities of the Russian Federation and municipalities]. Ministry of Finance of the Russian Federation.
22. Sanoff, H. (2015) *Součastvujúshchee projektirovanie. Praktiki obshchestvennogo uchastiya v formirovanií sredy bol'shih i malyh gorodov* [Participatory design. Practices of public participation in shaping the environment of large and small cities]. Vologda: Proektnaya gruppa 8.
23. Sintomer, Y., Herzberg, C. and Allegretti, G. (2013) *Participatory budgeting worldwide – updated version*. Dialog Global: GLOBAL CIVIC ENGAGEMENT.
24. *Standart vovlecheniya grazhdan v reshenie voprosov razvitiya gorodskoj sredy* [Standard for citizens' involvement in urban development issues] (2020) Project «100 City Leaders». Available at: [https://100gorodov.ru/attachments/1/9c/f07547-38a4-40b4-b02e-66179bc4e616/Standart\\_vovlecheniya.pdf](https://100gorodov.ru/attachments/1/9c/f07547-38a4-40b4-b02e-66179bc4e616/Standart_vovlecheniya.pdf) (accessed 26 February 2021).
25. Sungurov, A.Yu. (1999) 'Organizatsii-posredniki v strukture grazhdanskogo obshchestva. Nekotorye problemy politicheskoy modernizatsii Rossii' [Intermediary organizations in the structure of civil society. Some problems of Russia's political modernization], *Polis*, 4, pp. 34–48.
26. Sungurov, A.Yu., Dubrovskiy, D.V., Karyagin, M.E. and Tinyakov, D.K. (2020) 'Obshchestvenno-konsul'tativnyye sovety kak forma vovlecheniya ekspertnogo znanija v protsess politiko-upravlencheskikh resheniy (na primere g. Sankt-Peterburga)' [Public-consultative councils as a way of involving expert knowledge in policy decision process (Case of St. Petersburg)], *Public Administration Issues*, 2, pp. 7–31.
27. Thornton, P.H., Ocasio, W. and Lounsbury, M. (2012) *The institutional logics perspective*. Oxford: Oxford University Press.
28. Vereshchagina, E. (2020) *Součastvujúshchee projektirovanie* [Participatory Design]. Available at: <https://ktogorod.ru/sp> (accessed 26 February 2021).
29. Wampler, B. and Hartz-karp, J. (2012) 'Participatory budgeting: Diffusion and outcomes across the World', *Journal of Public Deliberation*, 8(2), pp. 1–4.

## OFFICIAL DOCUMENTS

---

1. Munitsipal'nye vybory v Sankt-Peterburge: nesmotrya na reshenie suda, izbrannye deputaty MO Ostrov Dekabristov ne mogut poluchit' mandaty [Municipal elections in St. Petersburg: despite the court decision, elected deputies of the Dekabristov Island cannot receive mandates] (2020) *Website of Commissioner for Human Rights in St. Petersburg*. Available at: [https://ombudsmanspb.ru/news/07\\_05\\_2020\\_munitsipalnye\\_vybory\\_v\\_sankt\\_peterburge/](https://ombudsmanspb.ru/news/07_05_2020_munitsipalnye_vybory_v_sankt_peterburge/) (accessed 05 January 2021).
2. Natsional'nyj proekt «Zhil'yo i gorodskaya sreda» [National project “Housing and urban environment] (2018) *Website of Ministry of Construction of Russia*. Available at: [https://minstroyrf.gov.ru/upload/iblock/65d/Informatsionnye-materialy-o-natsionalnom-proekte-\\_ZHile\\_-i-gorodskaya-sreda\\_.pdf](https://minstroyrf.gov.ru/upload/iblock/65d/Informatsionnye-materialy-o-natsionalnom-proekte-_ZHile_-i-gorodskaya-sreda_.pdf) (accessed 26 February 2021).
3. Partisipatornyj byudzhet. Kak grazhdane uchastvuyut v raspredelenii municipal'nyh sredstv [Participation budget. How citizens participate in the distribution of municipal funds] (2015) *Website of Civil Initiatives Committee*. Available at: [www.komitetgi.ru/news/news/1799](http://www.komitetgi.ru/news/news/1799)
4. Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future. (1987) *General Assembly of the United Nations*. Available at: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>

Статья поступила в редакцию 10.02.2022;  
одобрена после рецензирования 27.03.2022;  
принята к публикации 11.05.2023.

Научная статья

УДК: 332.1

DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-2-126-145

# ПАСПОРТ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В ИНФОРМИРОВАНИИ О ТЕРРИТОРИИ (НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ ХАКАСИЯ)

**Еремеева Ольга Сергеевна<sup>1</sup>**

<sup>1</sup> Кандидат экономических наук, доцент,  
доцент кафедры экономики и бизнеса;  
Хакасский государственный университет им. Н. Ф. Катанова;  
655017, г. Абакан, пр. Ленина, д. 90; yegremeevaos@yandex.ru;  
ORCID:0000-0001-9258-4610

**Аннотация.** Исследуется паспорт муниципального образования как комплексный источник данных о природном, производственном, финансовом, человеческом, социально-инфраструктурном капиталах территории. Цель статьи – проанализировать возможности и проблемы использования социально-экономического паспорта муниципального образования как комплексного источника информации для разных групп пользователей, заинтересованных в территории. В работе проведено исследование паспортов муниципальных образований Республики Хакасия. В качестве источников информации использовались официальные сайты муниципальных образований Республики Хакасия, база данных муниципальных образований Росстата. Проведено сравнение данных паспортов муниципальных образований с данными официальной статистической информации. Проанализированы показатели паспортов на предмет их достаточности для характеристики природного, производственного, финансового, человеческого, социально-инфраструктурного капиталов территории. Делается вывод о том, что существующая система паспортов муниципальных образований не решает проблемы информирования заинтересованных пользователей о территории. Предлагается разработать новый подход к формированию отчетности территории, основывающийся на принципах интегрированной отчетности.

**Ключевые слова:** паспорт муниципального образования, инвестиционный паспорт, интегрированная отчетность, региональная экономика, капиталы территории.

**Для цитирования:** Еремеева О.С. Паспорт муниципального образования в информировании о территории (на примере Республики Хакасия) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2023. № 2. С. 126–145. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-2-126-145.

Original article

## PASSPORT OF THE MUNICIPALITY IN INFORMING ABOUT THE TERRITORY (CASE STUDY: THE REPUBLIC OF KHAKASSIA)

**Olga S. Eremeeva<sup>1</sup>**

<sup>1</sup> Ph.D. (in Economics), Assistant Professor, Associate Professor, the Department of Economics and Business; Khakass State University named after N.F. Katanov; 90 Lenina St., 655017 Abakan, Russia; [yeremeevaos@yandex.ru](mailto:yeremeevaos@yandex.ru); ORCID: 0000-0001-9258-4610

**Abstract.** The article examines the passport of the municipality as a comprehensive source of data on various characteristics of the territory. The purpose of the article is to analyze the opportunities and problems of using the socio-economic passport of the municipality as a comprehensive source of information for different groups of users interested in the territory. The study of passports of municipalities of the Republic of Khakassia has been carried out. To source the information we used official websites of municipalities of the Republic of Khakassia and the database of municipalities of Rosstat. The data of passports of municipalities were compared with the data of official statistical information. We have analyzed the passports' indicators for their sufficiency to characterize the natural, industrial, financial, human, social and infrastructural capital of the territory. The conclusion is made that the existing system of passports of municipalities does not solve the problem of informing the interested users about the territory. It is proposed to develop a new approach to the formation of territorial reporting, based on the principles of integrated reporting.

**Keywords:** municipal passport, investment passport, integrated reporting, regional economy, area capitals.

**For citation:** Eremeeva, O.S. (2023) 'Passport of the municipality in informing about the territory (Case study: the Republic of Khakassia)', *Public Administration Issues*, 2, pp. 126–145. (In Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-2-126-145.

**JEL Classification:** R1, R13, R58, M40.

## Введение

В информации о территории нуждаются как органы управления, так и бизнес и население. Однако сегодня проблема информационной обеспеченности управления развитием региона, территории не решена. Предлагаемое исследование рассматривает возможность применения принципов интегрированной отчетности, которая сегодня активно внедряется в теории и практике микроэкономики для отчетности организаций, к региону, территории. Такая возможность обосновывается существующим в региональной экономике подходом к региону как к корпорации, а также общими методами бухгалтерского учета (микроучета) и статистического учета (макроучета). Интегрированная отчетность территории будет являться моделью социально-экономической системы в определенных географических границах. Интегрированная отчетность основывается на теории капитала и представляет собой информационную модель территории в разрезе ее капиталов (ресурсов).

Аналогов интегрированной отчетности территории в современной практике не существует. Официальными открытыми источниками информации, которые могут охарактеризовать территорию, являются: бухгалтерская отчетность хозяйствующих на территории субъектов; статистические бюллетени; доклады, отчеты органов управления, министерств и ведомств; социально-экономические паспорта территорий. Из перечисленных источников наиболее комплексным, объединяющим в одном документе разные стороны жизни территории является паспорт территории (региональный, муниципальный). Он охватывает широкий спектр направлений информации и в то же время детален по каждому направлению. Именно паспорт территории наиболее близок к идеи интегрированной отчетности территории.

Цель исследования – проанализировать возможности и проблемы использования социально-экономического паспорта муниципального образования (далее – МО) как комплексного источника информации для разных групп пользователей, заинтересованных в территории. Для достижения цели поставлены задачи: исследовать перечень показателей паспортов на предмет их комплексности и достаточности для характеристики природного, производственного, финансового, человеческого, социально-инфраструктурного капиталов территории; оценить возможность применение системы информации паспортов МО в интегрированной отчетности территории.

Паспортизация субъектов Российской Федерации, а затем и муниципалитетов началась с 2006 г., но к настоящему времени утратила свою эффективность, что отмечается в отечественной литературе (см.: Джуха, 2011; Золотухина, 2016; Матвейко, 2012; Черненко, 2019). Паспорт территории не стал основным источником информации для широкого круга лиц, идея паспортов территорий не приобрела должного развития, но и не потеряла своей актуальности, поскольку другого комплексного, всестороннего, систематического источника информации о территориях нет.

От паспортизации регионов акцент сместился на паспортизацию территорий внутри субъектов Российской Федерации, по муниципальным образованиям. Для сельских поселений о необходимости социально-экономического паспорта говорится в Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года<sup>1</sup>. Региональные власти положительно оценивают полезность социально-экономических паспортов МО для информационного обеспечения управления, поскольку паспорта «являются основным комплексным источником информации о социально-экономической ситуации в разрезе населенных пунктов, поступающим в вышестоящую администрацию от поселений»<sup>2</sup>; это документ, «сформированный в виде систем показателей и индикаторов, характеризующих состояние экономики, экологии и социальной сферы муниципального образования»<sup>3</sup>. Согласно Методике формирования и анализа комплексных программ социально-экономического развития муниципальных образований (Методика, 2010), паспорт муниципального образования рассматривается как информационная основа для создания комплексной программы социально-экономического развития территории и последующего контроля реализации программы. Органами региональной власти паспорта МО могут применяться для анализа текущего состояния социальной и экономической сферы МО, выявления проблем территории, потенциала и ограничений развития экономики и социальной сферы.

Возможность организации системы паспортов МО региональными органами власти определена п. 6 ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Там сказано, что к полномочиям органов местного самоуправления относится организация сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования, и предоставление указанных данных органам государственной власти.

Существуют различные направления паспортизации территорий. На сайтах администраций субъектов РФ и муниципальных образований, в научных публикациях можно встретить следующие виды паспортов: инвестиционный паспорт как комплекс информации о ресурсах и возможностях МО по поддержке и реализации инвестиционных проектов (Bulkot, 2021; Жихарев, 2008; Матвейко, 2012; Тычинская, 2014; Хамавова, 2013); социальный паспорт, характеризующий уровень жизни населения терри-

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2015 г. N 151-р «Об утверждении Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года». URL: <http://government.ru/docs/all/94785/>

<sup>2</sup> Ханты-Мансийский район. Официальный сайт администрации. Паспорт социально-экономического положения района в разрезе сельских поселений. URL: [http://hmrn.ru/raion/ekonomika/ser/passport\\_socio\\_economic\\_situation/?](http://hmrn.ru/raion/ekonomika/ser/passport_socio_economic_situation/?)

<sup>3</sup> Официальный портал исполнительных органов государственной власти Республики Хакасия. Правительство Республики Хакасия. В Хакасии сформированы Паспорта муниципалитетов. URL: <https://r-19.ru/news/ekonomika/27961/?ysclid=ldl6a6lxz1480372250>

тории (Ибрагимова, 2015; Корякина, 2017; Слепченко, 2010); научно-технический паспорт, культурный паспорт как унифицированные системы представления данных о развитии науки, техники и технологий, культуры и объектов культурного наследия в каждом регионе (Villarejo, 2021; Золотухина, 2016; Улякина, 2021); налоговый паспорт как комплексная характеристика налогового потенциала региона (Егорова, 2011; Олейник, 2020; Пупышева, 2014; Фадейкина, 2012), паспорт безопасности региона (Melikhov, 2022) и др.

Объединяя перечисленные направления информации о территории, создаются комплексные социально-экономические паспорта как пакет информационных материалов, содержащий основные характеристики социально-экономического развития (Wilantari, 2022; Джуха, 2011; Мендель, 2016; Слепченко, 2010).

## Материалы и методы

В качестве практического примера в статье исследуется система паспортов МО Республики Хакасия. Актуальность рассмотрения этого региона, во-первых, обосновывается Стратегией социально-экономического развития Сибирского федерального округа до 2035 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 января 2023 г. N 129-р. Во-вторых, на примере социально-экономических и природно-ландшафтных особенностей взаимодействия Хакасии с другими регионами показаны ограничения возможностей существующей системы информации. В-третьих, автор статьи, являясь жителем Хакасии, оценивает публичную информацию паспортов МО через призму личного опыта.

Система паспортов МО введена в Хакасии с 2008 г. Форма паспорта утверждается Приказом Министерства экономического развития Республики Хакасия. Правила формирования и представления паспортов МО определяются Министерством экономического развития Республики Хакасия, и в его письмах, адресованных муниципальным образованиям, указываются сроки формирования паспорта, перечень показателей. Нормативных актов федерального и регионального уровня, регламентирующих форму паспорта и сроки его предоставления, нет. Паспорт составляется администрациями МО на основе имеющейся в их распоряжении информации, данных органов статистики, книг похозяйственного учета (для сельских поселений). Для оценки степени публичности и доступности данных паспортов МО проведен их поиск на официальных сайтах МО. Для анализа взяты все МО Хакасии. Проведено сравнение структуры паспортов МО Республики Хакасия со структурой, рекомендуемой в Методике формирования и анализа комплексных программ социально-экономического развития муниципальных образований, утвержденной Координационным советом по местному самоуправлению Межрегиональной ассоциации экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации «Сибирское соглашение» и научно-методическим Советом по специальности «Государственное и муниципальное управление» вузов

Сибирского федерального округа (Методика, 2010). Сравнивались количественные данные паспортов МО Республики Хакасия, представленных на сайтах МО, с количественными данными паспортов МО из базы данных показателей муниципальных образований Росстата.

Исследована достаточность информации паспортов МО для характеристики капиталов территории: человеческого, социально-инфраструктурного, природного, производственного, финансового. Выделение капиталов территории основывается на Международных основах интегрированной отчетности. В Республике Хакасия 99 муниципальных образований: пять городских округов, восемь муниципальных районов, пять городских поселений, 81 сельское поселение. В Таблице 1 представлена информация о наличии паспорта на официальном сайте муниципального образования за период 2019–2021 гг. Городские округа в таблице не показаны, так как паспорта есть у всех городских округов: Абакана, Абазы, Саяногорска, Сорска, Черногорска.

Таблица 1

**Сведения о наличии или отсутствии паспорта МО на официальном сайте МО**

Муниципальный район	Наличие паспорта муниципального района (-/+)	Количество поселений, <i>всего</i>	Количество поселений с наличием паспорта
Алтайский район	+	9	2
Аскизский район	+	14	7
Бейский район	-	8	-
Боградский район	-	10	1
Орджоникидзевский район	-	9	2
Таштыпский район	+	8	2
Усть-Абаканский район	-	13	-
Ширинский район	-	15	2

**Источник:** Составлена автором (- и далее, если не указано иное).

Из восьми муниципальных районов паспорта размещены на сайте муниципального образования у трех: Алтайского, Аскизского, Таштыпского. У двух районов – Орджоникидзевского и Усть-Абаканского – на сайте нет паспорта как отдельного документа, но представлена информация о географии, истории, количестве жителей и предприятий, учреждений здравоохранения, культуры, образования, жилищно-коммунальном хозяйстве в разделах сайта муниципального образования. У оставшихся трех районов – Бейского, Боградского, Ширинского – паспорта нет, информация о районе на сайте представлена ограниченно.

Из пяти городских поселений паспорта есть у двух: это Аскизский поссовет и В-Тейский поссовет Аскизского района. Из 81 сельского поселения паспорта есть у 14 поселений: Кировский и Изыхский сельсоветы Алтайского района, Балыксинский, Бирючульский, Есинский, Кызлаский, Усть-Камыштинский сельсоветы Аскизского района, Первомайский сельсовет Боградского района, Приисковый и Орджоникидзевский сельсоветы Орджоникидзевского района, Арбатский и Имекский сельсоветы Таштыпского района, Борцовский и Джиримский сельсоветы Ширинского района. У некоторых поселений паспорта как отдельного документа нет, но в разделах сайта представлена информация, подобная составу паспорта поселения. Это касается, например, Селосонского сельсовета Ширинского района, Боградского сельсовета Боградского района. У ряда поселений есть только социальный паспорт поселения, включающий в себя демографические данные и данные по социальным категориям населения, как, например, у Есинского сельсовета Аскизского района и Первомайского сельсовета Боградского района.

## Результаты

Такое понятие как «Паспорт муниципального образования» существует и в базе данных показателей муниципальных образований Росстата<sup>4</sup>, формируемой с 2006 г. Перечень показателей паспорта МО базы данных Росстата отличается от показателей паспорта МО Хакасии. Полный перечень разделов статистического паспорта включает в себя информацию по 26 разделам. Но далеко не все показатели доступны для использования: данные статистики появляются в открытом доступе со значительной задержкой. Так, например, в июле 2022 г. за 2021 г. по сельским поселениям Хакасии доступны для формирования лишь 2–4 раздела информации: территория, население, строительство жилья, сведения о выданных разрешениях на строительство.

Числовые значения одного и того же показателя в паспорте МО и официальной статистики часто различаются. Это объясняется различиями в методике подсчета показателей, а также несоответствием сроков формирования паспорта МО и предоставления данных администрациям МО органами статистики (часть показателей включается в паспорт МО на основе статистических данных). Органы государственной статистики представляют руководителям органов местного самоуправления статистические данные по показателям, разрабатываемым Росстатом; по остальным показателям данные должны представить Минздравсоцразвития России, Минобрнауки России, Минрегион России, Минсельхоз России, Минспорттуризм России, Рособрнадзор, Ростехнадзор. В этом случае некоторая информация ходит по кругу (организации, работающие на территории МО, предоставляют статистическую отчетность в Росстат, а органы статистики

<sup>4</sup> Росстат. Федеральная служба государственной статистики. База данных показателей муниципальных образований. URL: <https://www.gks.ru/db/scripts/munst/>

предоставляют сведения об этих организациях обратно в муниципальное образование главам администраций), что затягивает процесс обмена информацией и повышает вероятность ошибок и потерь данных.

Вместе с тем встречаются и явные ошибки. Так, например, в базе данных показателей муниципальных образований Росстата ошибочно указана площадь Аскизского поссовета Аскизского района – 4570 га вместо 1739 га. Вызывают вопросы расхождения существенного порядка, например, по профициту бюджета Алтайского района данные различаются в восемь раз.

Для иллюстрации вышеописанного, в Таблице 2 представлено по одному муниципальному образованию из разных категорий МО, имеющихся в Республике Хакасия: городской округ, муниципальный округ, городское поселение, сельское поселение. В качестве примера показателя паспорта МО в таблице приведено по одному показателю из каждого доступного к выбору на сайте Росстата раздела паспорта МО.

Паспорта МО Республики Хакасия представляют собой документы Excel: каждый лист документа включает в себя таблицы, содержащие количественную информацию по показателям раздела паспорта.

В целом показатели паспорта МО Хакасии опираются на разделы, рекомендованные в методике формирования и анализа комплексных программ социально-экономического развития муниципальных образований (Методика, 2010). Эти разделы включают в себя: сведения об администрации, об общественной активности населения, инфраструктуре связи и дорожно-транспортной инфраструктуре муниципального образования, о финансах муниципального образования и муниципальной собственности, о ГО, ЧС и правонарушениях, демографические сведения, сведения о социальном обеспечении, сфере культуры, физической культуре и спорте, здравоохранении, образовании, сведения о жилищно-коммунальном и сельском хозяйстве.

Но есть и существенные отличия. Считаем значимыми, в первую очередь для населения, такие показатели, описанные в Методике, но не отраженные вообще в паспортах МО Хакасии, как охрана окружающей среды, охрана и сохранение объектов культурного наследия.

В части характеристики производственного капитала в паспортах МО Республики Хакасия предусмотрен раздел «Основные экономические показатели». В нем содержатся данные о количестве организаций по видам деятельности и численности работающих.

В приложениях к паспорту перечислены наименования организаций по видам деятельности, место их нахождения, численность работающих. Но в некоторых паспортах МО данный раздел не заполнен или заполнен частично с указанием по отдельным позициям «нет данных», как, например, в паспортах Алтайского района и Джиримского района Ширинского сельсовета. Данные о природном капитале в паспортах МО Хакасии ограничиваются сведениями о площади территории, протяженности рек и площади озер (водохранилищ).

Таблица 2

## Сравнение базы данных показателей муниципальных образований Росстата с паспортами МО Хакасии

Показатель паспортов МО	Аскизский поссовет Аскизского района		Алтайский район		Имекский сельсовет Таштыпского района		г. Абакан	
	База данных Росстата	Паспорт МО	База данных Росстата	Паспорт МО	База данных Росстата	Паспорт МО	База данных Росстата	Паспорт МО
Естественный прирост, человек	-9	-8	-145	-141	-11	-7	-261	-245
Количество спортивных сооружений, ед.	1	5	74	74	12	12	280	280
Протяженность автомобильных дорог местного значения, км	50	48,9	404,3	404,3	46,8	46,8	365,7	365,7
Общая площадь жилых помещений, тыс. кв. м	119,5	117,1	598,9	469,8	31,6	31,6	5479,3	5479,3
Профицит, дефицит (-) бюджета муниципального образования (местного бюджета), фактически исполнено, тыс. руб.	12218,5	12218,5	3461,5	27648	2267,5	2267,5	212733	212082,2
Количество хозяйствующих субъектов (раздел G «Торговля оптовая и розничная»; ремонт автотранспортных средств и мотоциклов, ед.	3	18	26	40	1	0	944	1191
Введено в действие жилых домов на территории муниципального образования, кв. м	524	0	9713	9713	443	443	187111	168160,7
Поголовье крупного рогатого скота, голова	-	766	13868	14558	-	1347	208	208
Площадь МО, га	4570	1739	171053	176358,58	20478	20478	11277	11277
Число семей, получающих субсидии на оплату услуг жилищно-коммунального хозяйства, ед.	-	-	111	134	-	-	2008	2168
Количество мест в организациях, реализующих образовательные программы дошкольного образования, ед.	-	185	1845	1750	-	95	13887	13788

Изученный материал позволяет заключить, что паспорта МО Республики Хакасия не отражают производственные, природно-ландшафтные, в том числе рекреационные, туристические возможности территории, в то время как именно эти сферы сегодня являются приоритетными в развитии региона, драйверами его экономического роста. Для малых населенных пунктов важна характеристика работающих на территории предприятий: число работников (занятых на них), размер средней заработной платы, перспективы развития производственно-экономической среды поселения, а таких сведений в паспортах нет.

Указывая недостатки информационного наполнения паспортов МО, необходимо отметить, что перед органами местного самоуправления сегодня не стоит задача описывать минерально-сырьевые, энергетические, бальнеологические ресурсы, состояние окружающей среды. Также у органов местного самоуправления зачастую нет полномочий указанную информацию получить и сделать публичной. Тем не менее такая информация полезна при принятии решений бизнесом об инвестировании в регион, населением – о переезде. Продолжая поиск информационных источников о территории, включающих в себя комплекс социально-экономических, производственных, природных сведений, обратимся к интегрированной отчетности.

## Применение системы информации паспортов МО в интегрированной отчетности территории

В концепции интегрированной отчетности одним из ключевых моментов является отражение информации в разрезе капиталов, с учетом их взаимодействия, влияния на состояние объекта отчетности в отчетном периоде и перспективе. Исходя из концепции интегрированной отчетности территории, автором выделяются пять основных капиталов (ресурсов) территории: человеческий, социально-инфраструктурный, природный, производственный, финансовый. Каждый из предлагаемых капиталов включает в себя количественные и качественные показатели. Так, например, человеческий капитал характеризуется количеством населения, его половозрастным составом, уровнем образования, способностями к управлению, сотрудничеству, которые могут пригодиться в организации деятельности по развитию территории.

Социально-инфраструктурный капитал характеризует расстояние до административных центров, благоустроенность жилья, количество образовательных, медицинских, культурных, спортивных учреждений и объектов, число их работников, а также качество оказания услуг, обеспеченность внутренним и межтерриториальным общественным транспортом.

Производственный капитал – это имеющиеся производственные объекты, субъекты предпринимательства, инфраструктурные объекты для бизнеса. Его качественными показателями являются: специализация бизнеса, качество дорог, степень износа основных фондов.

Характеристики природного капитала – это количество и качество земель по категориям, наличие и состав полезных ископаемых и других природных и биологических ресурсов, объемы загрязнения окружающей среды.

Таблица 3

## Показатели паспортов МО в разрезе капиталов территории

Методики формирования паспортов МО	Капиталы территории				Показатели паспорта МО
	Человеческий	Социально-инфраструктурный	Природный	Производственный	
Мендель А.В., Трофименко К.А., Сазонов К.Б., Конев Д.Н.	Численность населения и его демографическая структура. Основная характеристика органов местного самоуправления	Информация о наличии котельных и водонапорных башен. Сведения, отражающие состояние социальной сферы. Информация о правопорядке	Основная характеристика территории. Земельные ресурсы. Информация о наличии трудов и водоемов	Характеристика сельскохозяйственного производства. Поголовье скота в частном секторе	–
Черненко О.Б.	Демография и трудовые ресурсы. Общая характеристика органов местного самоуправления	Общая характеристика. Инфраструктура. Потенциалы. Социально-политическая обстановка	Общая характеристика территории. Экологическая обстановка	Специализация экономики	–
Джуха В.М.	Социальный паспорт. Электоральный паспорт	Инфраструктурный паспорт. Паспорт оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления	Туристический паспорт. Экологический паспорт	Инвестиционно-инновационный паспорт	Экономический паспорт. Финансовый паспорт
Тычинская И.А.	Трудовые ресурсы	Социальные ресурсы. Показатели социально-экономического развития. Поддержка инвестиционных проектов	Природные ресурсы	Показатели социально-экономического развития	Финансовые ресурсы
Методика формирования и анализа комплексных программ социально-экономического развития муниципальных образований	Общая характеристика населения, органов местного самоуправления	Качество жизни населения. Охрана и сохранение объектов культурного наследия. Формирование и содерхание муниципального архива	Общая характеристика территории. Охрана окружающей среды	Муниципальное имущество	Основные экономические показатели. Финансы МО. Закупки для муниципальных нужд

Методики формирования паспортов МО	Капиталы территории				
	Человеческий	Социально-инфраструктурный	Природный	Производственный	Финансовый
<b>Показатели паспорта МО</b>					
База данных МО Росстата	<p>Население.</p> <p>Занятость и заработная плата.</p> <p>Показатели для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов</p>	<p>Спорт.</p> <p>Коммунальная сфера.</p> <p>Организация отдыха, развлечений и культуры.</p> <p>Социальное обслуживание населения.</p> <p>Коллективные средства размещения.</p> <p>Почтовая и телефонная связь.</p> <p>Организация охраны общественного порядка.</p> <p>Здравоохранение.</p> <p>Образование.</p> <p>Строительство жилья.</p> <p>Показатели для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов</p>	<p>Территория.</p> <p>Охрана окружающей среды</p> <p>Закупки товаров для государственных и муниципальных нужд.</p> <p>Розничная торговля и общественное питание.</p> <p>Предприятия по переработке отходов.</p> <p>Инвестиции в основной капитал.</p> <p>Деятельность предприятий.</p> <p>Сведения о выданных разрешениях в строительстве</p>	<p>Муниципальные услуги.</p> <p>Платные услуги населению.</p> <p>Розничная торговля и общественное питание.</p> <p>Предприятия по переработке отходов.</p> <p>Инвестиции в основной капитал.</p> <p>Деятельность предприятий.</p> <p>Сведения о выданных разрешениях в строительстве</p>	<p>Местный бюджет.</p> <p>Бухгалтерская отчетность.</p> <p>Закупки товаров для государственных и муниципальных нужд.</p> <p>Финансовая деятельность.</p> <p>Показатели для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов</p>
Паспорта МО Республики Хакасия	<p>Демографические сведения.</p> <p>Сведения об администрации муниципального образования.</p> <p>Общественная активность населения</p>	<p>Сведения об инфраструктуре связи муниципального образования.</p> <p>Сведения о дорожно-транспортной инфраструктуре.</p> <p>Социальная сфера муниципального образования.</p> <p>Сведения по ГО и ЧС</p>	<p>Сведения об административно-территориальном устройстве</p> <p>Основные экономические показатели</p>	<p>Сведения о сельском хозяйстве.</p> <p>Основные</p> <p>Муниципальная собственность</p>	<p>Финансы муниципального образования.</p>

Показатели финансового капитала – это доходы и расходы бюджета территории, размеры инвестиций в территорию, доходы и расходы населения, предпринимателей и юридических лиц, а также направления получения доходов и осуществления расходов.

В Таблице 3 представлены показатели паспортов, предлагаемые в литературе, а также показатели паспортов МО Республики Хакасия, сгруппированные по этим капиталам.

Во всех методиках составления паспортов МО большое внимание уделяется показателям, характеризующим человеческий капитал и социальную сферу. Сказанное подтверждается и полученными в ходе исследования фактами о том, что часто при отсутствии общего социально-экономического паспорта территории поселения на сайтах МО Республики Хакасия представлен социальный паспорт, содержащий сведения о социальной инфраструктуре.

Таким образом, в части перечня показателей система информации паспорта МО может являться примером формата интегрированной отчетности территории. Изменение, дополнение перечня показателей паспортов МО – решаемый вопрос и устанавливается в зависимости от целей управления органами региональной власти.

## Ограничения системы информации паспортов МО в межрегиональном анализе

При всей значимости для управления муниципальным образованием показателей в паспортах территории, их состав не является единственной проблемой информационного обеспечения управления территорией. Например, в аспекте развития территорий Республики Хакасия интерес представляет территориальная система хозяйств Минусинской котловины, которая распространена по двум субъектам Российской Федерации. Существуют как экономические связи Хакасии с соседствующими населенными пунктами юга Красноярского края, так и общие природно-ландшафтные особенности хозяйства в Минусинской котловине. У граничащего с Хакасией Минусинского района Красноярского края социально-экономического паспорта в открытом доступе нет, однако существует инвестиционный паспорт<sup>5</sup>, включающий сведения о природно-ресурсном потенциале, сельском хозяйстве, имеющихся инвестиционных площадках, реализующихся инвестиционных проектах, характеристику социальной сферы. Паспорт представлен в виде описания с фотографиями, содержит как количественные, так и качественные характеристики. В инвестиционном паспорте Минусинского района акцент сделан на описании производственного и природного капиталов, чего нет в паспортах МО Хакасии. Перечень показателей паспортов разных регионов различен, поэтому данные паспорта непригодны для формирования единого информационного ресурса о тер-

<sup>5</sup> Администрация Минусинского района. Инвестиционный паспорт Минусинского района. URL: [http://www.amr24.ru/upload-files/Finansy/invest\\_pasport.pdf](http://www.amr24.ru/upload-files/Finansy/invest_pasport.pdf)

ритории Минусинской котловины. По отдельным поселениям Минусинского района паспортов в открытом доступе не найдено.

Другой пример – комплексный инвестиционный проект «Енисейская Сибирь»<sup>6</sup>. Территориально Енисейская Сибирь включает в себя три субъекта Российской Федерации, расположенные по берегам реки Енисей: Красноярский край, Республика Хакасия и Республика Тыва. В целях содействия социально-экономическому развитию указанных трех регионов подразумевается разработка и реализация инвестиционных, спортивных, социальных и деловых проектов. Привлекают внимание в аспекте проблематики нашего исследования работы, изучающие вопросы взаимодействия сибирских регионов в рамках проекта «Енисейская Сибирь» (Веселова, 2020; Глинский, 2020; Монгуш, 2020; Монгуш, 2021). Информационной базой исследований остаются данные официальной статистики, с помощью которых можно сравнить регионы – участники «Енисейской Сибири», объединить данные регионов. Но Енисейская Сибирь – это не просто единый, управляемый макрорегион, а система, включающая в себя 32 инвестиционных проекта согласно перечню, утвержденному Правительством Российской Федерации в 2019 г.<sup>7</sup>. Межрегиональный проект «Енисейская Сибирь» направлен на «объединение экономически и административно отдельных и независимых партнеров, взаимодействующих в рамках одного проекта и соседствующих в пространственном аспекте» (Монгуш, 2020). Из данных официальной статистики или паспортов МО нельзя получить информацию о частях субъектов Российской Федерации, входящих в один инвестиционный проект. Тем не менее такая информация нужна потенциальным инвесторам, рассматривающим проект как единую систему. По каждому проекту Енисейской Сибири требуется создание собственной информационной базы.

Третий пример – необходимость информационного обеспечения для решения проблем сохранения и развития малых и отдаленных сел. При принятии решения о поддержке малого населенного пункта со стороны государства или инвестирования частных средств важным является вопрос: как определить малое село, которое нуждается в поддержке и инвестиции в которое будет эффективными? Здесь важно принимать во внимание как наличие текущих ресурсов, так и перспективы развития территории в будущем. Ответ на этот вопрос можно получить при анализе соответствующей информации. Но малое село входит в состав сельского поселения, объединяющего несколько населенных пунктов. Например, деревня Верхний Имек входит в состав Имекского сельсовета Таштыпского района, куда кроме малого села Верхний Имек включены еще четыре населенных пункта. Паспорт МО составляется по сельскому поселению в целом, поэтому выделить из него информацию непосредственно по малым селам возможно только при личном обращении

<sup>6</sup> Корпорация «Енисейская Сибирь». Красноярский край. Хакасия. Тыва. URL: <https://ensib.ru/about/>

<sup>7</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29.03.2019 N 571-р «Об одобрении комплексного инвестиционного проекта «Енисейская Сибирь». URL: <https://docs.cntd.ru/document/554031120>

к составителям паспорта, методами осмотра, наблюдения на месте малого села, опроса местной администрации и населения.

Объединение показателей паспортов нескольких МО, находящихся рядом, связанных экономически, но принадлежащих разным субъектам РФ, затруднительно ввиду того, что паспорта МО разных субъектов составляются по разным правилам либо вообще отсутствуют. При необходимости рассмотрения территориальной экономической системы внутри одного региона возможно объединение паспортов нескольких МО. Но и в этом случае имеется проблема «выпадения» сведений о межселенной территории. Паспорт МО не позволяет получить информацию о территории более мелкой, чем МО.

Очевидно, что паспорта МО не должны информировать о территориях вне административных границ. Поэтому, принимая во внимание положительный опыт паспортизации административных территорий, а также основываясь на принципах интегрированной отчетности, предлагается разработать подход к формированию интегрированной отчетности территории, что позволит расширить аналитический инструментарий регионального экономического анализа.

## Заключение

Автор, проверяя предположение о том, что аналогов интегрированной отчетности территории в современной практике не существует, рассматривал паспорт МО как наиболее полный по содержанию формат представления информации о территории и близкий к идее интегрированной отчетности.

Несомненными положительными моментами системы паспортов МО является то, что этот документ содержит унифицированные показатели и постоянные методы их расчета, позволяющие проводить ежегодный мониторинг состояния социально-экономической сферы МО, давать оценку работы органов местного самоуправления, сравнивать муниципалитеты, отмечать их проблемы и точки роста. Публичность паспортов, размещение в открытом доступе, легкий поиск в навигации сайта могли бы сделать паспорт МО полезным источником информации для инвесторов, бизнеса и населения, проживающего на территории или рассматривавшего возможность переезда. Эффективность паспорта проявляется тогда, когда он формируется на регулярной основе, с постоянным набором показателей, удобным для их сопоставимости из года в год, имеет комплексный характер показателей, обеспечивающий анализ социального и экономического сектора.

Без паспортов МО единой структуры и формы сравнивать МО из разных субъектов Российской Федерации затруднительно, а представить единую картину бизнес-территории или единого проекта, находящегося географически на нескольких субъектах федерации, невозможно. Формат паспортов МО не позволяет собрать информацию по территории, отличной от административной. На практике паспорт муниципального образования в большей степени является отчетом о работе органов местного самоуправления, но не всесторонней характеристикой территории.

Сказанное позволяет заключить, что существующая система паспортов МО не решает проблемы информирования заинтересованных пользователей о территории. Необходим поиск источника информации о территории, пригодного для использования представителями бизнеса, населением, органами государственного управления. Предлагаем разработать подход к формированию интегрированной отчетности территории как модели социально-экономической системы в определенных географических границах. Подразумевается, что интегрированная отчетность территории будет отображать ресурсы (капиталы) территории, показывать социально-экономическое состояние территории в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе. Интегрированная отчетность характеризует территорию как экономический регион, социально-экономическую систему в определенных географических границах, не обязательно совпадающих с административными границами.

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Веселова Э.Ш. Енисейская Сибирь – первый макрорегион России // Конти-нент Сибирь. Новосибирск: Институт экономики и организации промышлен-ного производства СО РАН, 2020. С. 284–300. EDN VLJTWZ
2. Глинский В.А. Развитие логистического потенциала макрорегиона «Енисей-ская Сибирь» // Логистические системы в глобальной экономике. 2020. № 10. С. 98–102. EDN XZKOAO
3. Джуха В.М., Черненко О.Б. Методика сопоставления стартовых условий и уровня развития муниципальных образований и их подсистем с исполь-зованием системы паспортов // Национальные интересы: приоритеты и без-опасность. 2011. Т. 7, № 36(129). С. 21–25. EDN OFATSN
4. Егорова Е.Н. Налоговый паспорт как основа информационной базы налого-вого потенциала региона // Экономика и управление: новые вызовы и пер-спективы. 2011. № 2. С. 53–55. EDN OIXVIP
5. Жихарев К.Л. Создание инвестиционного паспорта муниципального обра-зования // Российский экономический интернет-журнал. 2008. № 3. С. 46. EDN PVFNHD
6. Золотухина А.В. Научно-технический паспорт региона как инструмент госу-дарственной политики // Наука Красноярья. 2016. Т. 5, № 1. С. 71–89. DOI: 10.12731/2070-7568-2016-1-71-89. EDN VQBMZT
7. Ибрагимова З.Ф. Устойчивое развитие сельских территорий на основе форми-рования социального паспорта // Государственное регулирование экономики в условиях глобализации: Сборник научных статей по материалам II между-народной научно-практической конференции, Тверь, 10 декабря 2015 года. Тверь: Общество с ограниченной ответственностью «Центр Научных и обра-зовательных технологий», 2015. С. 471–451. EDN YOKHQD

8. Корякина Т.В. Социальный паспорт муниципальных образований в маркетинге территорий // Российское предпринимательство. 2017. Т. 18, № 22. С. 3555–3564. DOI: 10.18334/gr.18.22.38533. EDN ZWBMOP
9. Матвеенко Р.Б., Хамавова А.А. Геоинформационные инструменты инвестиционного развития территории // Terra Economicus. 2012. Т. 10, № 4–2. С. 144–149. EDN PVQSKJ
10. Международные основы интегрированной отчетности (разработаны Международным советом по интегрированной отчетности). 2021 г. URL: <https://www.integratedreporting.org/wp-content/uploads/2021/06/International-Integrated-Reporting-Framework-January-2021-Russian.pdf>
11. Псарев В.И., Псарева Т.В., Сушенцева Н.В., Гончаров И.А. Методика формирования и анализа комплексных программ социально-экономического развития муниципальных образований. Новосибирск, 2010.
12. Монгуш С.П. Социально-экономическое положение регионов, взаимодействующих в рамках комплексного инвестиционного проекта «Енисейская Сибирь» // Экономика и управление: проблемы, решения. 2020. Т. 2, № 12 (108). С. 123–130. DOI: 10.36871/ek.up.p.r.2020.12.02.018. EDN OTGVBR
13. Монгуш С.П. Вопросы взаимодействия регионов Сибири в рамках комплексного инвестиционного проекта «Енисейская Сибирь» // Региональная экономика: теория и практика. 2021. Т. 19, № 6(489). С. 1121–1138. EDN AURJAK
14. Олейник М.А., Агирова Д.Р., Абазалиева Л.Б. Обоснование необходимости применения налогового паспорта региона // Естественно-гуманитарные исследования. 2020. Т. 1, № 27. С. 156–164. DOI: 10.24411/2309-4788-2020-00028. EDN YMDGVK
15. Мендель А.В., Трофименко К.А., Сазонов К.Б., Конев Д.Н. Паспорт муниципального образования сельской территории (на примере Федоровского района Саратовской области) // Управление стратегическим развитием территорий: Сборник научных трудов, Саратов, 29 января 2016 года. (отв. редактор О.Н. Фомин). Саратов: Поволжский институт управления имени П.А. Столыпина – филиал ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 2016. С. 114–116. EDN WFTVCF
16. Пупышева В.Г. Налоговый паспорт муниципального образования «город Горно-Алтайск» // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2014. № 2–1. С. 195–200. EDN RYDVAJ
17. Слепченко С.А. Разработка социального паспорта качества жизни населения муниципальных районов Красноярского края // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. 2010. № 3. С. 83–87. EDN LDOAAL
18. Тычинская И.А., Комаревцева О.О. Разработка инвестиционного паспорта региона как эффективного маркетингового инструмента привлечения инвестиций // Среднерусский вестник общественных наук. 2014. Т. 33, № 3. С. 266–276. EDN SXYIZB

19. Улякина Н.А., Бурдакова А.Е., Комаров Н.М. Методический подход к формированию паспорта научно-технологического развития субъекта Российской Федерации // Экономика и предпринимательство. 2021. Т. 132, № 7. С. 425–432. DOI: 10.34925/EIP.2021.132.7.071. EDN MHMGSY
20. Фадейкина Н.В., Леонов В.В. Методические аспекты формирования и использования бюджетно-налогового паспорта как инструмента системы публичного управления субъекта РФ и обеспечения повышения эффективности взаимодействия заинтересованных сторон // Сибирская финансовая школа. 2012. Т. 93, № 4. С. 73–79. EDN PDEZAH
21. Хамавова А.А. Методика формирования инвестиционного паспорта муниципального образования субъекта РФ // Инженерный вестник Дона. 2013. Т. 25, № 2. С. 114. EDN QLISRT
22. Черненко О.Б., Гаривов Г.А. Паспорт муниципального образования: порядок формирования и направления использования // Человек. Общество. Инклюзия. 2019. Т. 38, № 2. С. 42–47. EDN GJYQRO
23. Bulkot O. Investment passport as an element of formation of the investment environment of the country // State and Regions. Series: Economics and Business. 2021. Vol. 4, no. 121. URL: <https://doi.org/10.32840/1814-1161/2021-4-2>
24. Melikhov A., Kozlov V., Khachikyan E., Patsakula I., Konkina A., Latysheva N., Sokolov M. Regional safety passport of a Russian Federation constituent entity // Transportation Research Procedia. 2022. Vol. 63. P. 2327–2334. URL: <https://doi.org/10.1016/j.trpro.2022.06.266>; <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S235214652200521X>
25. Villarejo P., Gámez R., Santamaría-López A. Building Renovation Passports in Spain: Integrating existing instruments for building conservation, renovation and heritage protection // Energy Policy. 2021. Vol. 157. Art. No. 112506. URL: <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2021.112506>; <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301421521003761>
26. Wilantari R., Latifah S., Wibowo W., Al Azies H. Additive mixed modeling of impact of investment, labor, education and information technology on regional income disparity: An empirical analysis using the statistics Indonesia dataset // Data in Brief. 2022. Vol. 45. Art. No. 108619. URL: <https://doi.org/10.1016/j.dib.2022.108619>; <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2352340922008253>

## REFERENCES

1. Bulkot, O. (2021) 'Investment passport as an element of formation of the investment environment of the country', *State and Regions. Series: Economics and Business*, 4(121). Available at: <https://doi.org/10.32840/1814-1161/2021-4-2> (accessed 22 March 2023).
2. Chernenko, O.B. and Garibov, G.A. (2019) 'Passport of a municipality: the order of formation and directions of use', *Chelovek. Obshhestvo. Inklyuziya*, 2(38), pp. 42–47.

3. Dzhuxa, V.M. and Chernenko, O.B. (2011) 'Methodology for comparing the starting conditions and level of development of municipalities and their subsystems using a system of passports', *Natsionalnye interesy: prioritety i bezopasnost*, 36(129), pp. 21–25.
4. Egorova, E.N. (2011) 'Tax passport as the basis of the information base of the tax potential of the region', *Ekonomika i upravlenie: novye vyzovy i perspektivy*, 2, pp. 53–55.
5. Fadejkina, N.V. and Leonov, V.V. (2012) 'Methodological aspects of the formation and use of the budget and tax passport as a tool for the public administration system of the subject of the Russian Federation and to increase the effectiveness of stakeholder interaction', *Sibirskaya finansovaya shkola*, 4(93), pp. 73–79.
6. Glinskiy, V.A. (2020) 'Development of the logistics potential of the «Yenisei Siberia» macro-region', *Logisticheskie sistemy v globalnoy ekonomike*, 10, pp. 98–102.
7. Ibragimova, Z.F. (2012) 'Sustainable development of rural areas based on the formation of a social passport', in: *State regulation of the economy in the context of globalization: Collection of scientific articles based on the materials of the International Scientific and Practical Conference*. Tver, 10.12.2015, pp. 471–451.
8. *International integrated reporting framework. Developed by the International Integrated Reporting Council*, 2021. Available at: <https://www.integratedreporting.org/wp-content/uploads/2021/06/International-Integrated-Reporting-Framework-January-2021-Russian.pdf> (accessed 22 March 2023).
9. Khamavova, A.A. (2013) 'Methodology for the formation of an investment passport of the municipality of the subject of the Russian Federation', *Inzshenernyj vestnik Doma*, 2(25), p. 114.
10. Koryakina, T.V. (2017) 'Social passport of municipalities in the marketing of territories', *Rossiyskoe predprinimatelstvo*, 18(22), pp. 3555–3564. DOI:10.18334/rp.18.22.38533
11. Matveyko, R.B. and Khamavova, A.A. (2012) 'Geoinformation tools for investment development of the territory', *Terra Economicus*, 10(4–2), pp. 144–149.
12. Melikhov, A., Kozlov, V., Khachikyan, E., Patsakula, I., Konkina, A., Latysheva, N. and Sokolov, M. (2022) 'Regional safety passport of a Russian Federation constituent entity', *Transportation Research Procedia*, 63, pp. 2327–2334. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.trpro.2022.06.266> (accessed 22 March 2023).
13. Mendel, A.V., Trofimenko, K.A., Sazonov, K.B. and Konev, D.N. (2016) 'Passport of the municipality of a rural area (on the example of Fedorovsky district of Saratov region)', in: *Management of strategic development of territories: Collection of scientific works*, Saratov: Povolzhsky Institute of Management Named after P.A. Stolypin, pp. 114–116.
14. Mongush, S.P. (2020) 'Socio-economic situation of the regions interacting within the framework of the integrated investment project «Yenisei Siberia」, *Ekonomika i upravlenie: problemy, resheniya*, 2(12(108)), pp. 123–130. DOI: 10.36871/ek.up.p.r.2020.12.02.018
15. Mongush, S.P. (2021) 'Issues of interaction between Siberian regions within the framework of the integrated investment project «Yenisei Siberia」, *Regionalnaya ekonomika: teoriya i praktika*, 19(6(489)), pp. 1121–1138.

16. Oleynik, M.A., Agirova, D.R. and Abazalieva, L.B. (2020) 'Rationale for the need to apply the tax passport of the region', *Estestvenno-gumanitarnye issledovaniya*, 27(1), pp. 156–164. DOI: 10.24411/2309-4788-2020-00028
17. Psaryov, V.I., Psaryova, T.V., Sushentseva, N.V. and Goncharov, I.A (2010) *Methodology for the formation and analysis of comprehensive programs of socio-economic development of municipalities*. Novosibirsk.
18. Pupysheva, V.G. (2014) 'Tax passport of the municipality «the city of Gorno-Altaisk»', *Aktualnye problemy gumanitarnykh i estestvennykh nauk*, 2–1, pp. 195–200.
19. Slepchenko, S.A. (2010) 'Development of the social passport of the quality of life of the population of municipal districts of Krasnoyarsk Krai', *Mezhdunarodnyj zhurnal prikladnykh i fundamentalnykh issledovaniy*, 3, pp. 83–87.
20. Tychinskaya, I.A. and Komarevtseva, O.O. (2014) 'Development of an investment passport of the region as an effective marketing tool to attract investment', *Sredнерусский вестник общественных наук*, 3(33), pp. 266–276.
21. Ulyakina, N.A., Burdakova, A.E. and Komarov, N.M. (2021) 'Methodological approach to the formation of the passport of scientific and technological development of the subject of the Russian Federation', *Ekonomika i предпринимательство*, 7(132), pp. 425–432. DOI: 10.34925/EIP.2021.132.7.071
22. Veselova, E.Sh. (2020) '«Yenisei Siberia» – Russia's first macro-region', in: *Kontinent Siberi*. Novosibirsk: Institut ekonomiki i organizatsii promyshlennogo proizvodstva SO RAN, pp. 284–300.
23. Villarejo, P., Gámez, R. and Santamaría-López, A. (2021) 'Building Renovation Passports in Spain: Integrating exiting instruments for building conservation, renovation and heritage protection', *Energy Policy*, 157, 112506. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2021.112506> (accessed 22 March 2023).
24. Wilantari, R., Latifah, S., Wibowo, W. and Al Azies, H. (2022) 'Additive mixed modeling of impact of investment, labor, education and information technology on regional income disparity: An empirical analysis using the statistics Indonesia dataset', *Data in Brief*, 45, 108619. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.dib.2022.108619> (accessed 22 March 2023).
25. Zhikharev, K.L. (2008) 'Creating an investment passport of the municipality', *Rossiyskiy ekonomicheskiy internetzurnal*, 3, p. 46.
26. Zolotukhina, A.V. (2016) 'Scientific and technical passport of the region as an instrument of state policy', *Krasnoyarsk Science*, 5(1), pp. 71–89. DOI: 10.12731/2070-7568-2016-1-71-89

Статья поступила в редакцию 10.01.2023;  
одобрена после рецензирования 05.04.2023;  
принята к публикации 11.05.2023.

Литобзор  
УДК: 378.4  
DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-2-146-171

# ОБЗОР МОДЕЛЕЙ ФИНАНСИРОВАНИЯ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ: МЕХАНИЗМЫ ДОВЕДЕНИЯ СРЕДСТВ И РОЛЬ ГОСУДАРСТВА

**Дмитриенко Александр Сергеевич<sup>1</sup>**

<sup>1</sup> Эксперт; Международная лаборатория институционального анализа экономических реформ, Институт институциональных исследований, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»; 101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20; admitrienko@hse.ru; ORCID: 0000-0002-2643-6668

**Аннотация.** В работе рассматриваются модели финансирования высшего образования, используемые в разных странах мира. Анализируются механизмы доведения денежных средств до вузов, а также роль государства при распределении финансовых ресурсов. Посредством изучения широкого спектра исследовательских работ показано, что с позиции типологии подходов к бюджетному финансированию высшего образования выделяют две ключевые модели: институциональную и основанную на спросе. В институциональной модели финансирования высшего образования объектом финансовых потоков являются вузы, в то время как в модели, основанной на спросе, – студенты. В каждой из моделей для доведения денежных средств могут использоваться различные наборы механизмов. Каждый механизм, помимо условий получения финансирования от государства, содержит в себе институциональную рамку, определяющую порядок расходования бюджетных средств на нужды вуза. По результатам обзора продемонстрировано, что формат системы бюджетного финансирования вузов является производным элементом от институционального ландшафта государства и формы управления государственными финансами. При этом роль государства во многом определяется именно политическими аспектами, касающимися структуры финансирования и уровня автономии вузов.

**Ключевые слова:** модели финансирования высшего образования, механизмы финансирования вузов, управление высшим образованием, образовательная политика, экономика высшего образования.

**Благодарности:** Исследование осуществлено в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ.

**Для цитирования:** Дмитриенко А.С. Обзор моделей финансирования высшего образования: механизмы доведения средств и роль государства // Вопросы государственного и муниципального управления. 2023. № 2. С. 146–171. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-2-146-171.

Literature Review

## REVIEW OF HIGHER EDUCATION FINANCING MODELS: FUNDING MECHANISMS AND THE ROLE OF THE STATE

**Aleksandr S. Dmitrienko<sup>1</sup>**

<sup>1</sup> Expert; International Laboratory for Institutional Analysis of Economic Reforms, Center for Institutional Studies, National Research University Higher School of Economics; 20 Miasnitskaya Str., 101000 Moscow, Russia; admitrienko@hse.ru; ORCID: 0000-0002-2643-6668

**Abstract.** The paper considers the higher education financing models used in different countries. The funding mechanisms, as well as the role of the state in financial resources allocation, are discussed. An analysis of a wide range of research papers shows that there are two key financing models in accordance with a typology of budgetary financing approaches: institutional and demand-based. In the institutional model of higher education funding, the object of financial flows is represented by universities, while in the demand-based model it is students. The models may include different sets of mechanisms to fund. Each mechanism, in addition to the conditions for obtaining budget funds, contains an institutional framework which determines the procedure for spending funds for the needs of the university. The results of the analysis demonstrate that the format of the higher education budgetary financing system is a derived element from the institutional landscape of the state and the form of public finance management. At the same time, the role of the state is largely determined by policy aspects related to the structure of funding and the level of universities autonomy.

**Keywords:** higher education funding models, university funding mechanisms, educational administration, education policy.

**Acknowledgement:** The study was carried out within the framework of the Program for Fundamental Research of the National Research University Higher School of Economics.

**For citation:** Dmitrienko, A.S. (2023) 'Review of higher education financing models: Funding mechanisms and the role of the state', *Public Administration Issues*, 2, pp. 146–171. (In Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-2-146-171.

**JEL Classification:** I22, I23, I28.

## Введение

Выбор модели бюджетного финансирования высшего образования является одним из наиболее важных вопросов при формировании национальной системы управления вузами. По данным Минобрнауки, в 2020 г. общий доход российских государственных вузов составил порядка 973,9 млрд руб. от всех видов деятельности. При этом доходы, полученные из бюджетных источников различного уровня, составили почти две трети всех поступлений – 62%. Столь важная роль государственного бюджета в российском высшем образовании не могла не стать объектом повышенного внимания со стороны государственных регуляторов: в попытках отыскать наиболее оптимальный формат финансирования вузов за последние три десятка лет неоднократно анонсировались различные реформы, затрагивающие как модели финансирования, так и используемые в их рамках механизмы доведения денежных средств до получателей. Наряду с моделями и механизмами финансирования отдельное внимание уделялось оценке эффективности использования бюджетных средств.

Поскольку бюджетные источники финансирования являются основными для абсолютного большинства российских государственных вузов, применяемый инструмент контрольных цифр приема для подготовки специалистов и государственный заказ на выполнение научных исследований сводит к минимуму риски, связанные с нарушением финансовой устойчивости вузов. В то же время государственные вузы на фоне общего недофинансирования российского высшего образования испытывают потребность в дополнительных финансовых ресурсах и стремятся привлечь средства из внебюджетных источников для развития собственной материальной и кадровой базы. В результате устанавливается определенное равновесие финансовых потоков, с учетом которого государственные вузы осуществляют свою деятельность.

Финансирование в контексте рынка высшего образования представляется крайне важным объектом для изучения прежде всего из-за высокой вовлеченности вузов в процесс подготовки кадров для национального рынка труда, формирования научно-исследовательского потенциала, а также экспертно-аналитического сопровождения федеральных и местных органов власти. Важность выбора оптимальной модели финансирования и механизмов доведения бюджетных средств можно оценивать как с позиции государства, так и с позиции вузов. Государству нужно понимать, возникают ли в процессе финансирования стимулы для обеспечения высокого качества образовательной, научно-исследовательской и экспертной деятельности. А вузы должны

представлять, какой механизм гарантирует стабильное финансирование проектов в долгосрочной перспективе с учетом миссий университета.

В зависимости от формата устройства системы государственного управления той или иной страны за основу могут браться различные модели и механизмы финансирования высшего образования и вузов. Как показывает практика, данный выбор обуславливается в первую очередь институциональными и политическими характеристиками государства (см. об этом: Johnstone, 2014; Marcucci, Johnstone, 2007). Например, в России роль государственного сектора в высшем образовании крайне высока и характеризуется не только с точки зрения финансового обеспечения, но и с позиции организационного ландшафта сектора: по данным Минобрнауки, в 2020 г. на долю государственных вузов приходилось 70% всех организаций, реализующих программы высшего образования, в которых обучалось 92% студентов.

Цель данной работы – провести обзор моделей и механизмов финансирования высшего образования, используемых для бюджетного финансирования сектора высшего образования в России и за рубежом. В статье показано, как соотносятся модели и механизмы финансирования высшего образования и вузов с особенностями государственного регулирования сферы высшего образования. Важность данного вопроса обусловлена необходимостью поиска оптимального формата финансирования российских государственных вузов в условиях усиливающихся бюджетных ограничений. Поскольку выбор модели и механизмов финансирования высшего образования и вузов предопределяет как эффективность расходования бюджетных средств, так и систему стимулов, в соответствии с которой вузы осуществляют свою деятельность в различных сегментах рынка, нужно понять, какие опции с учетом локальных особенностей государственного регулирования доступны для применения.

Полученные результаты обзора литературы позволяют читателям получить детальное понимание теоретических и практических аспектов работы различных конфигураций механизмов бюджетного финансирования вузов в рамках базовых моделей с позиции как российского, так и зарубежного опыта. В частности, обзор будет полезен государственным регуляторам для понимания возможных последствий применения той или иной системы финансирования вузов, а также оценки регулирующего воздействия на участников рынка высшего образования в целях совершенствования принимаемых управленческих решений.

## Модели и механизмы финансирования высшего образования и вузов: теоретический аспект

С точки зрения теории следует выделить две базовые модели финансирования высшего образования: институциональную и основанную на спросе (Babin, Erić, 2015; Marcucci, Johnstone, 2007; Jongbloed, 2003; Kaiser et al., 2001). В институциональной модели объектом финансовых потоков являются вузы, в то время как в модели, основанной на спросе, – студенты (Dezhina, Nafikova, 2019; Johnstone, 2014). В каждой из моделей могут ис-

пользоваться различные механизмы доведения денежных средств до вузов – т.е. инструменты распределения денежных средств между получателями. Каждый механизм, помимо условий получения финансирования от государства, содержит в себе определенную институциональную рамку – правила, в соответствии с которыми вуз может расходовать бюджетные средства на различные нужды, а также формат предоставления отчетности по факту осуществления затрат (Pruvot et al., 2015).

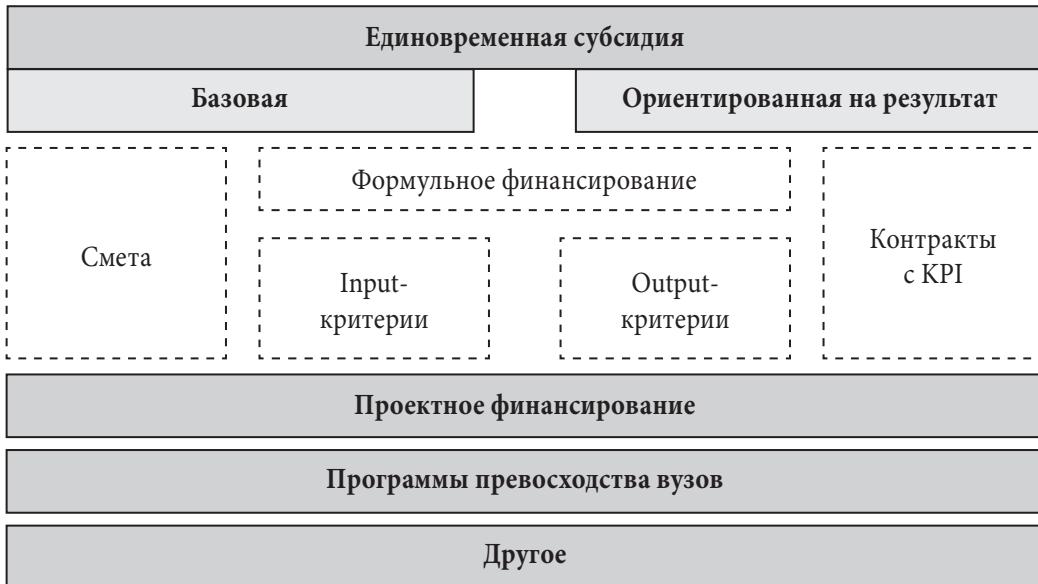
Институциональная модель базируется на особой роли государства как гаранта получения гражданами высшего образования (Jongbloed, 2003). Данная модель в течение последних нескольких десятилетий активно развивалась под воздействием изменений, связанных с восприятием роли государства в обществе и сущности государственных услуг как та-ковых (Bugaian, 2020; Johnstone, 2014; Jongbloed, 2003). В 1970-х гг. в мировой практике подходы к бюджетному финансированию начали смещаться в сторону более прозрачных и индикативных: влияние парадигмы нового государственного управления (*New Public Management*), а также активное развитие теорий принципал-агента и бюджетирования, ориентированного на результат, привело к появлению новых механизмов доведения финансовых ресурсов до получателей (Dougherty, Natow, 2020; Pruvot, 2015; Gruening, 2001). Сектор высшего образования не стал исключением: в результате влияния неолиберальных теорий государственного управления почти одномоментно был инициирован ряд реформ бюджетного финансирования высшего образования в Австралии, европейских странах, Канаде и США (Dougherty, Natow, 2020). По результатам накопившегося опыта бюджетного финансирования к настоящему моменту можно выделить три основные группы механизмов предоставления средств, используемых в рамках институциональной модели финансирования высшего образования (Babin, Erić, 2015; Salmi, Hauptman, 2006):

- сметное финансирование (на основе статей расходов);
- формульное финансирование (рассчитываемое по формуле);
- финансирование, ориентированное на результат (на основе показателей эффективности).

Формульный механизм финансирования может применяться и в качестве механизма, ориентированного на результат, при условии, что в расчетной формуле присутствуют критерии конечного результата (*output*-критерии). В противном случае формульный формат финансирования реализуется через использование критериев затрат (*input*-критерии) и не является механизмом, ориентированным на результат (рис. 1). В бюджетном финансировании вузов могут быть задействованы несколько механизмов: например, финансирование на основе формул может сопровождаться заключением контрактов, ориентированных на результат, реализацией программ превосходства вузов, отдельных проектов и т.д. Более того, с точки зрения теории различные механизмы финансирования должны комбинироваться в целях формирования полноценного набора стимулов для вузов и обеспечения институционального разнообразия в зависимости от направления деятельности (Dohmen, 2014; Pruvot et al., 2015).

Рисунок 1

### Соотношение механизмов финансирования в институциональной модели



*Источник:* составлено автором на основе схемы [Pruvot et al., 2015, p. 156].

Модель финансирования, основанная на спросе, базируется на кардинально противоположном восприятии государства как регулятора социальной сферы: акцент делается на возможностях рынка определять равновесное состояние системы и свободе выбора абитуриентами места обучения и образовательной программы (Friedman, 2009; Friedman, Friedman, 1990). Однако ввиду наличия провалов рынка, влияние которых в секторе образовательных услуг особенно заметно по сравнению с другими рынками «классических» товаров и услуг, государство остается в роли системообразующего регулятора (Marginson, 2013; Kodde, Ritzen, 1985). Его роль, как правило, заключается в определении общего дизайна системы финансирования, а также применении корректирующих механизмов, позволяющих нивелировать негативные эффекты несовершенств рынка. В рамках модели финансирования, основанной на спросе, следует выделить две главные группы механизмов (Babin, Erić, 2015; Salmi, Hauptman, 2006):

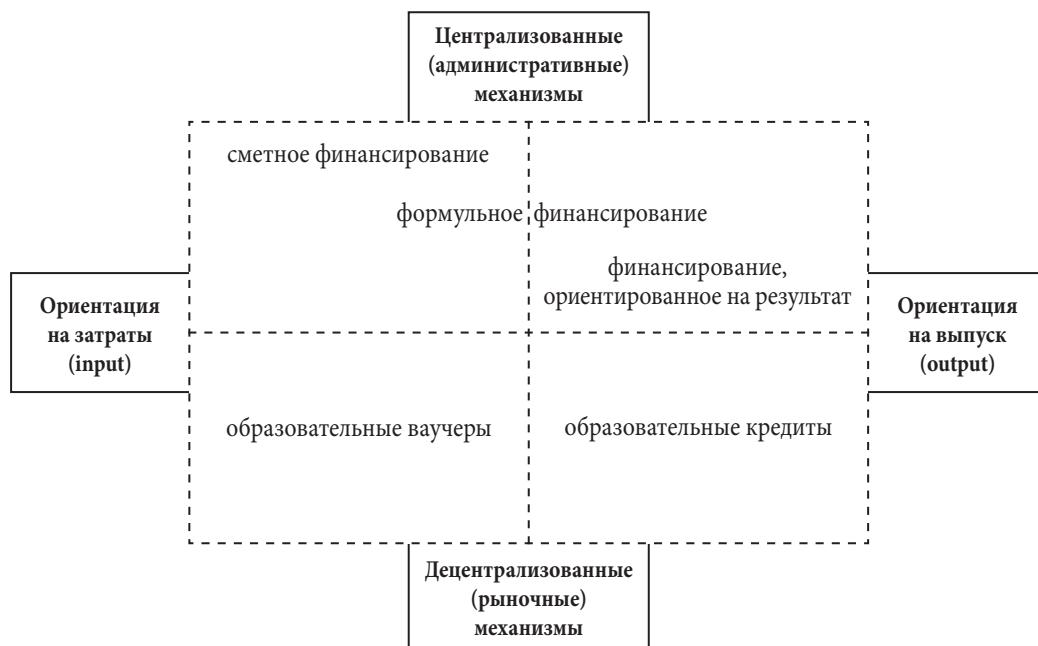
- образовательные ваучеры;
- образовательные кредиты.

В каждом из упомянутых механизмов финансирования вузов содержится определенный набор стимулов, цель которых – создать соответствующие предпосылки для достижения вузами определенных результатов, которые определяются государством на основе целей национальной политики. Механизмы в институциональной модели используют элементы административного управления финансами, позволяющие государству достаточно точно планировать расходы на очередной бюджетный период

(Hanushek, 2003). Однако при этом большинство таких механизмов, как правило, не создает достаточно стимулов как с точки зрения организационного развития для вузов, так и с позиции своевременной реакции государства на изменения рынка труда (рис. 2). Тем не менее более сложные комплексные механизмы в модели, основанной на предложении, могут действовать элементы финансирования, ориентированного на результат, что, безусловно, повышает эффективность бюджетных расходов в терминах планируемых результатов, но только при высоком качестве разработки показателей эффективности государством (Pruvot et al., 2015).

Рисунок 2

### Взаимосвязь механизмов финансирования вузов, уровня централизации и ориентации на затрат-выпуск (*input-output*)



**Источники:** составлено автором на основе классификации [Jongbloed, 2003, p. 123]; [Babin, Erić, 2015; Vukasović, 2009].

Механизмы в модели, основанной на спросе, используют элементы децентрализованного управления финансами, которые достаточно сложно поддаются планированию как со стороны государства, так и со стороны вузов ввиду ориентации на рыночную конъюнктуру и выбор абитуриента. При этом такие механизмы создают достаточное количество стимулов для эффективной деятельности вузов, в частности, в терминах использования бюджетных средств и активной адаптации образовательных программ к меняющимся запросам рынка труда (Jongbloed, 2004).

Рассмотрим подробно практику применения описанных механизмов финансирования вузов в различных моделях в России и за рубежом с учетом их сильных и слабых сторон.

## Практика использования механизмов финансирования в институциональной модели

На определенных этапах развития российской и зарубежных систем высшей школы использовались различные механизмы финансирования, которые соответствовали институциональным и политическими параметрам государственного устройства и имели свои особенности – как положительные, так и отрицательные – с точки зрения вузов и государства.

Одним из наиболее ярких примеров использования *сметного финансирования* в институциональной модели является опыт СССР, в котором финансовые ресурсы распределялись между вузами согласно смете – плану расходов на предстоящий учебный год (Дайновский, 1976; Астахов, Семенов, 1972; Жамин, 1969). Сметное финансирование осуществлялось при активном участии государства. Центральный орган планирования – Государственный плановый комитет (Госплан СССР) – в начале очередного бюджетного цикла рассчитывал, какое количество студентов и по каким специальностям необходимо зачислить в вузы в очередном учебном году для удовлетворения спроса со стороны организаций различных отраслей экономики, принимая во внимание имеющиеся бюджетные ограничения (Дайновский, 1976; Астахов, Семенов, 1972). Утверждение плана приема сопровождалось определением объема финансовых ресурсов, который следовало распределить между вузами в соответствии со статьями расходов. Выделенные бюджетные средства имели целевой характер: отклонение от статьи расходов классифицировалось как нарушение. При этом лишние или сэкономленные денежные средства, которые вузу не удавалось потратить на установленные цели в течение года, необходимо было вернуть в государственный бюджет по итогам бюджетного цикла (Жамин, 1969).

К плюсам сметного финансирования как с позиции государства, так и с позиции вузов следует отнести финансовую стабильность, а именно предсказуемость расходов в терминах бюджетного планирования (Тулай, 2014). При этом смета имеет весьма существенный недостаток: она не учитывает широкий спектр качественных аспектов образовательной и научной деятельности вуза. В результате механизм сметного финансирования практически не создает стимулов для вузов в части развития образовательной, научно-исследовательской и предпринимательской траекторий деятельности (Jongbloed, 2003). Помимо прочего, сметный механизм весьма сильно ограничивает автономию университетов и свободу действий при распределении ресурсов, сужая окно возможностей для эффективного финансового администрирования (Chiang, 2004; Babin, Erić, 2015).

Бюджетное финансирование вузов на основе статей расходов является традиционным подходом к распределению бюджетных средств во многих странах (Babin, Erić, 2015). Сметное финансирование по своей сути – это базовая ступень эволюции методов финансирования высшего образования. Ввиду имеющихся недостатков, многим странам пришлось отказаться от главенствующей роли сметного финансирования в пользу более совершенных механизмов, ориентированных на результат (Hanushek, 2003;

Yokoyama, 2008; Babin, Erić, 2015). Наиболее активная фаза трансформации механизмов финансирования в странах мира пришлась на период 1990-х – начала 2000-х гг. Например, в Англии переход произошел в 1992 г., в Тайване – в 1995 г., в Японии – длился в течение 1990-х гг., в Таиланде – в 2006 г. (Yokoyama, 2008; Schiller, Liefner, 2007; Chiang, 2004).

Следующим этапом развития механизмов финансирования в институциональной модели является распределение денежных средств на основе формулы. *Формульное финансирование* – это усовершенствованный механизм сметного финансирования, осуществляемого на основе затрат. Важно отметить, что в рамках формульного механизма для определения объема бюджетных средств, предоставляемых вузу, государственные регуляторы могут использовать как показатели затрат (*input*), так и показатели результативности (*output*) (Babin, Erić, 2015; Pruvot et al., 2015). В случаях, когда в формуле используются показатели результативности, следует говорить о третьем поколении механизмов финансирования – ориентированных на результат.

При расчете объемов финансирования каждому показателю в формуле присваиваются веса, определяющие уровень его значимости. К примеру, в большинстве случаев наибольшим весом в формуле обладает показатель общей численности студентов, учитывающий также уровень и направление подготовки. Особую значимость имеют показатели численности ППС и научно-исследовательского потенциала вуза (Gherghina, Crețan, 2012; Pruvot et al., 2015; Мартино и др., 2020). При этом стоит отметить, что общий набор показателей расчетной формулы варьируется от страны к стране. В настоящее время формульный механизм бюджетного финансирования используется в большинстве европейских стран. Так, он является основным при распределении бюджетных средств вузам во Франции и Италии (Pruvot et al., 2015).

В отличие от сметы, формульный механизм гибче и предоставляет вузам больше возможностей при распределении средств внутри учреждения. К недостаткам формульного механизма можно отнести ограниченные возможности вузов влиять на отдельные показатели, используемые в расчетной формуле, для улучшения своего финансового положения (Pruvot et al., 2015). В качестве примера можно привести Италию и Финляндию, где в формуле задействованы показатели, связанные с уровнем трудоустройства выпускников. При этом в некоторых странах, ввиду повышенного административного регулирования и низкой автономии вузов, численность обучающихся студентов может намеренно ограничиваться со стороны государственных органов. Помимо прочего, особенности нормативного регулирования, равно как и geopolитическая обстановка, в рамках использования формульного механизма финансирования могут препятствовать активному международному сотрудничеству, привлечению иностранных студентов и найму зарубежных специалистов (Pruvot et al., 2015). Также к существенным недостаткам формульного финансирования следует отнести отсутствие показателей результативности деятельности вуза при расчете финансирования.

Примером использования формульного механизма финансирования является и российская нормативно-подушевая система бюджетного финансирования вузов для покрытия затрат на подготовку студентов, которая сформировалась в 2008–2011 гг. (Abankina et al., 2012). Смена системы финансирования вузов стала частью бюджетной реформы 2000-х гг., затронувшей различные сферы государственного управления (Лавров, 2019). Общее количество выделенных государством бюджетных мест, а также соответствующий объем бюджетного финансирования распределяются Министерством науки и высшего образования между вузами на конкурсной основе по итогам рассмотрения заявок от вузов. При распределении принимаются во внимание различные характеристики деятельности вузов (учебной, научной, административно-хозяйственной и т.д.).

Объем бюджетных средств, необходимый для подготовки одного бюджетного студента, рассчитывается Министерством науки и высшего образования на основе формулы, в которую заложены два ключевых элемента: (1) базовый норматив финансирования и (2) корректирующие коэффициенты, обуславливающие стоимость подготовки студента в конкретном вузе с учетом широкого спектра факторов<sup>1</sup>.

Базовый норматив – основной элемент формулы – включает в себя 15 параметров, каждый из которых отражает объем расходов на определенную составляющую процесса обучения в вузе. Например, затраты на: (а) оплату труда, (б) приобретение оборудования, (в) приобретение учебной литературы, (г) организацию учебной практики, (д) повышение квалификации преподавательского состава и др. Соотношение параметров внутри базового норматива зависит от профильной группы, которая включает в себя определенные направления подготовки. В результате очередной приемной кампании определяется объем бюджетного финансирования для каждого вуза, предоставляемый для подготовки студентов по соответствующим образовательным программам. При этом объем финансирования рассчитывается исключительно на основе критерии затрат вуза без учета критерии выпускса, характеризующих результат освоения образовательных программ студентами.

Следующим механизмом финансирования является *финансирование, ориентированное на результат*. В его основе лежат показатели, характеризующие деятельность вуза и отражающие измеряемые результаты в контексте профильных направлений (образование, наука, социальная функция). Объем финансирования, выделяемый вузу, привязан к выполнению определенных показателей. В данном случае использование объективных критериев оценки эффективности расходования средств позволяет точнее фокусировать цели бюджетного финансирования и отслеживать его резуль-

<sup>1</sup> Подробнее о базовых нормативах и содержании специальных коэффициентов, а также порядке их применения см.: Итоговые значения и величины составляющих базовых нормативов затрат, утвержденные Министерством науки и высшего образования Российской Федерации от 25.06.2019 N МН-Пр-18/СК. О содержании и порядке применения территориальных коэффициентов см.: Территориальные корректирующие коэффициенты к базовым нормативам затрат, утвержденные Министерством науки и высшего образования Российской Федерации от 25.06.2019 N МН-Пр-18/СК.

таты по итогам осуществления расходов. Финансирование, ориентированное на результат, создает достаточно сильные стимулы для развития вузов и поддержания конкуренции между ними (Kalenyuk et al., 2021; World Bank, 2017; Jongbloed, 2001).

Механизм финансирования, ориентированного на результат, во многом отражает концепцию трех классических миссий университетов – образовательной, научной и общественной (Садовничий и др., 2019; Compagnucci, Spigarelli, 2020; Brundenius, Göransson, 2011). В методологии расчета объемов финансирования могут использоваться показатели, характеризующие результаты как преподавательской и научно-исследовательской деятельности, так и социальные аспекты работы университета (Dougherty, Natow, 2020).

Например, в качестве критерииев для оценивания могут применяться такие показатели, как (а) численность выпускников, (б) численность студентов, успешно освоивших программу/курс и получивших соответствующие документы об образовании, (в) количество часов прочитанных курсов в расчете на одного студента, (г) количество и уровень научных публикаций, (д) доля трудоустроенных выпускников в течение года после выпуска, (е) численность студентов из малообеспеченных семей или студентов с ограниченными возможностями здоровья, (ж) численность иностранных студентов и др. (Kalenyuk et al., 2021; De Boer et al., 2015; Dougherty, Natow, 2015; Hicks, 2012; Center for Higher Education Policy Studies, 2010; Gauthier, 2004).

Многие страны, например, Австралия, Гонконг, Канада, Новая Зеландия, а также большинство штатов США применяют механизм, ориентированный на результат, в национальных системах финансирования вузов (Dougherty, Natow, 2015; 2020). При этом данный механизм включает несколько форм распределения средств: бюджетное финансирование может осуществляться с использованием, например, контрактов, грантов или непосредственно формул (Salmi, Haupertman, 2006; Pruvot et al., 2015).

Также необходимо отметить, что в некоторых странах в рамках механизма финансирования, ориентированного на результат, для дополнительной поддержки наиболее успешных вузов государство применяет элементы проектного финансирования. Ярким примером являются программы превосходства – проекты, направленные на повышение международной конкурентоспособности вузов (Lovakov et al., 2021; Salmi, 2016). В программах используется широкий спектр показателей, которые включают в себя как отдельные результаты образовательной и научной деятельности вуза, так и его присутствие в международных рейтингах. В России к механизмам проектного финансирования следует отнести проект «5-100», реализуемый в 2012–2020 гг., а также программу «Приоритет 2030», запущенную в 2021 г. (Lovakov et al., 2021; Гусева и др., 2022).

Программы превосходства вузов как механизм проектного финансирования в течение 2005–2015 гг. применялись более чем в 20 странах мира, включая Германию, Индию, Канаду, Китай, Саудовскую Аравию, Швецию и др. (Salmi, 2016).

Ключевой недостаток механизмов финансирования, ориентированных на результат, – это сложность определения оптимальных инструментов и показателей для формирования сбалансированной системы распределения бюджетных средств между получателями. Выбор показателей и способов финансирования чрезвычайно важен, поскольку формирует соответствующий институциональный ландшафт, ориентиры и вектор развития и, как следствие, обуславливает поведение вузов с учетом заданных стимулов (De Boer et al., 2015; Jongbloed, Vossensteyn, 2001). Некорректно выстроенная система показателей финансирования может задавать ложные стимулы и привести к результату, далекому от ожидаемого (Hansen et al., 2003). Зачастую механизмы, ориентированные на результат, в том числе реализуемые в формате проектного финансирования, сводят деятельность вузов к работе на показатели, в ходе которой упускаются качество и суть достижений, изначально сформулированных методологами (Кузьминов, Юдкевич, 2021). Одним из примеров является использование показателей публикационной активности вузов без мониторинга качества: во многих странах применение данного показателя привело к росту публикаций в хищнических журналах (Sterligov, Savina, 2016).

Таким образом, в рамках модели финансирования, ориентированного на результат, существует риск концентрации бюджетных средств в вузах, способных наилучшим образом адаптироваться к условиям игры и продемонстрировать более высокие результаты в соответствии с заданным набором показателей, нежели в вузах, готовых осуществлять содержательную образовательную и исследовательскую деятельность высокого качества (Sterligov, Savina, 2016; Кузьминов, Юдкевич, 2021). Во избежание подобных ситуаций государственным регуляторам необходимо создавать гибкую и взвешенную систему показателей с возможностью своевременной реакции на разного рода оппортунистические вызовы. Кроме того, следует также учитывать институциональное разнообразие и особенности академической среды. Все это, как правило, сопряжено с высокими издержками мониторинга и администрирования процесса. Практика показывает, что комбинирование разных механизмов государственного финансирования способно нивелировать отдельные причины возникновения подобных рисков (Kalenyuk et al., 2021; Pruvot et al., 2015).

Отметим, что в чистом виде использование того или иного механизма финансирования встречается крайне редко. На практике регуляторами реализуется набор механизмов, каждый из которых применяется для доведения определенной части бюджетных средств до вузов.

Однако вопрос в том, какой механизм служит в качестве основного в системе распределения финансовых ресурсов, а какие – в качестве дополнительных. Например, в России основным является формульный механизм нормативно-подушевого финансирования с ориентацией на затраты вузов, тогда как инструменты финансирования, ориентированного на результат, например, в виде проекта «5-100» или программы «Приоритет 2030», являются дополнительными и охватывают не все государственные вузы.

## Практика использования механизмов финансирования в модели, основанной на спросе

Одним из ключевых механизмов финансирования в модели, основанной на спросе, являются *образовательные ваучеры*. К актуальным примерам практического использования ваучеров следует отнести опыт России начала 2000-х гг. Правительством была предпринята попытка перехода от механизма сметного финансирования вузов к оплате государственных услуг через ваучеры (Ильин-Минкевич, 2014). К государственным услугам отнесено в том числе обучение по образовательным программам в вузах за бюджетный счет (Воронцова, 2020). В рамках этого перехода основу модели должен был формировать рыночный механизм распределения бюджетных средств, действующий по принципу «деньги следуют за клиентом» (Абанкина, 2005; Osipian, 2009).

Клиент – абитуриент вуза на основании результатов Единого государственного экзамена (ЕГЭ) получал образовательный ваучер – государственное именное финансовое обязательство (ГИФО) определенной категории. По каждой из категории ваучера был предусмотрен определенный объем бюджетного финансирования (Клячко, 2002). Более высокая категория гарантировала до 100% государственного покрытия расходов на обучение, т.е. абитуриенты, получившие наиболее высокие баллы ЕГЭ, должны были учиться полностью за бюджетный счет, а абитуриенты, показавшие средние или низкие результаты ЕГЭ, – доплачивать за обучение в определенной пропорции. В результате, после проведения эксперимента в 2002–2004 гг., применение образовательных ваучеров в России было признано неудачным, и от дальнейшего движения в рамках модели финансирования, основанной на спросе, отказались (Абанкина, 2005; Беляков, 2005; Kleshchukova, 2005).

Причин тому несколько. Система ГИФО выявила ряд системных недостатков, присущих рыночным механизмам финансирования высшего образования в целом, и в частности – возникших в российских условиях. Первая группа недостатков касается планирования расходов (Jongbloed, Koelman, 2000; Marginson, 2013). С точки зрения государственного бюджета невозможно было сказать наверняка, как именно выпускники школ сдадут ЕГЭ в очередном году и в каких пропорциях будут сформированы категории получателей государственного финансирования. От этого зависел совокупный объем ассигнований из бюджета. Ситуацию усугубляли и новые возможности, появившиеся у вузов: в отсутствии установленных государством лимитов на прием бюджетных студентов вузы – участники эксперимента нарастили прием, что привело к значительному увеличению бюджетных расходов по сравнению с предыдущими периодами.

Вторая группа недостатков относится к возможностям регулирования структуры приема: обязательства ГИФО не дифференцировались в зависимости от выбранного абитуриентом направления подготовки. Отсутствие ограничений и явных стимулов со стороны государства привело к тому, что абсолютное большинство абитуриентов поступало на наиболее популярные и перспективные на тот момент направления подготовки, такие как экономика, менеджмент, юриспруденция и др. (Дмитриева, 2010). В то же время

менее популярные программы с точки зрения дальнейших карьерных и финансовых перспектив (сельское хозяйство, педагогика, ряд технических направлений) оказались не востребованы, и профильные вузы столкнулись с рисками недофинансирования на фоне падения спроса (Маркина, 2004).

Третья группа недостатков – концептуальная. В ходе эксперимента было установлено, что абсолютное большинство абитуриентов – обладатели четвертой (низшей) категории ваучеров, обеспечивавшей минимальную долю финансирования обучения со стороны государства. Однако в абсолютных значениях подавляющая часть финансовых ресурсов была сфокусирована именно на наименее подготовленных абитуриентах, которых в условиях острого дефицита бюджетных средств фактически стали учить за счет более подготовленных (Маркина, 2004). В 2005 г. эксперимент по использованию механизма образовательных ваучеров в России официально завершили. Дальнейшее развитие системы финансирования вузов происходило в рамках институциональной модели.

Зарубежный опыт применения ваучеров в системе высшего образования также не обошелся без неудач. Например, в Литве проблемы, связанные с применением ваучерного механизма в качестве ключевого источника финансирования высшего образования, были схожи с российскими: некоторые программы, непопулярные у студентов, но важные для экономики, не были выбраны студентами и не получили финансовой поддержки со стороны государства (Želvys, 2013). Это стало причиной принятия решения об оказании подобным программам особой государственной поддержки в виде целевого бюджетного финансирования студентов, особенностью которого являлось обязательство отработать три года по полученной специальности после окончания вуза. При этом отмечалась тенденция к увеличению количества программ с целевым финансированием. Также, вопреки ожиданиям, качество предоставляемых услуг ухудшилось. Ввиду того, что асимметрия информации позволяет абитуриентам иметь лишь частичное представление о вузах и реализуемых ими программах обучения, выбор, как правило, делается преимущественно на основе данных СМИ о репутации вуза. И вузы, вместо того чтобы инвестировать в улучшение качества предоставляемых образовательных услуг, стали активно вкладываться в маркетинг, чтобы привлечь студентов посредством рекламы (Švaikauskienė, Mikulskienė, 2016).

Несмотря на перечисленные недостатки ваучерного механизма финансирования, исследования также показывают и ряд достоинств. Например, отмечается высокий уровень индивидуализации потребностей абитуриентов, который задает стимулы к развитию программ и курсов, предлагаемых вузами. В ходе использования данного механизма финансирования обучение по программам высшего образования воспринимается акторами взаимодействия как рыночная услуга. При этом активная конкуренция за абитуриентов в итоге приводит к повышению качества данной услуги: находясь в рамках модели финансирования, основанной на спросе, вузы вынуждены конкурировать за абитуриентов, фокусируясь не столько на ориентирах, задаваемых государством с его представлениями о рынке труда, сколько на потребностях абитуриентов и их семей (Jongbloed, Koelman, 2000; Bosanac,

2021). Также ваучеры повышают автономию университетов, поскольку рыночный формат финансирования усиливает ответственность вузов за качество предоставляемого образования, что в конечном счете обуславливает их успех на рынке образовательных услуг (Švaikauskienė, Mikulskienė, 2016).

Активное экспериментальное внедрение образовательных ваучеров началось со второй половины 1990-х гг. во многих странах Европы (например, в Великобритании, Дании, Испании, Италии, Финляндии) и в Китае (Литвинова, 2011). Стоит отметить, что образовательные ваучеры, как правило, не являются основным механизмом финансирования высшего образования: в настоящее время они используются преимущественно для финансирования профессионального образования взрослых, в частности, программ повышения квалификации и переквалификации, а также дополняют другие механизмы распределения бюджетных средств (Литвинова, 2011, Ройтер, 2000). Тем не менее в некоторых странах (например, в Грузии, Дании и Литве) бюджетное финансирование вузов осуществляется посредством комбинирования нескольких механизмов: образовательные ваучеры используются для финансирования программ бакалавриата и магистратуры наряду с финансированием на основе формул, а также финансированием, ориентированным на результат (Vossensteyn, 2001; Agasisti et al., 2008; Švaikauskienė, Mikulskienė, 2016).

Еще одним ключевым механизмом финансирования вузов в модели, основанной на спросе, являются *образовательные кредиты*, суть которого состоит в предоставлении займов с особыми условиями погашения абитуриентам и студентам, не имеющим возможности оплатить обучение (Mingat, Tan, 1986; Johnstone, 2004; Panigrahi, 2022). Например, в США бесплатного (бюджетного) высшего образования по аналогии с российской системой нет, ввиду чего механизм образовательных кредитов является одним из главных и достаточно хорошо развит.

Для студентов университетов США доступны два вида образовательных кредитов: частные (заемщик – студент) и родительские (заемщики – родители). Также образовательные кредиты в зависимости от роли государства следует разделять на субсидируемые (Перкинса) и не субсидируемые (Consumer Financial Protection Bureau, 2012; Васильцов, Левашов, 2013; Hu, 2019). Наиболее распространенными по объемам выданных займов в США являются федеральный кредит Страффорда (*Federal Stafford loan*), а также родительский студенческий кредит (*student parent loan*) (Васильцов, Левашов, 2013).

В случае субсидированного кредита Перкинса федеральное правительство предоставляет первичные ссуды вузам в соответствии с суммой, которую они запрашивают. Затем вузы предоставляют ссуды студентам в соответствии с их заявками. Сперва проценты по займу выплачиваются государством, процентная ставка составляет около 5% и является минимальной среди образовательных кредитов США. Спустя десять месяцев после окончания вуза студенты начинают выплачивать кредит самостоятельно. В случае финансовых проблем или отсутствия возможности найти работу сразу после выпуска студент вправе подать заявление на отсрочку выплат по кредиту. Кроме того, возможно списание кредита для студентов, поступивших на государственную службу (Lochner, Monge-Naranjo, 2016; Hu, 2019).

Кредит Страффорда в зависимости от материального положения студента может выдаваться как субсидированный, так и несубсидированный. По субсидированной версии кредита ставка составляет не более 8,25% годовых, во время обучения платежи осуществляют государство. По истечении полугода после завершения обучения выпускник самостоятельно начинает вносить платежи по кредиту. Срок погашения составляет от 10 до 25 лет. Несубсидированная версия кредита предоставляется вне зависимости от материального положения учащегося. При предоставлении несубсидированного займа средства выделяются коммерческим банком, тогда как правительство штата, в котором проживает студент-заемщик, дает кредитную гарантию. Сумма кредита растет по мере перехода на очередной курс обучения (Lochner, Monge-Naranjo, 2016; Hu, 2019).

Родительский кредит предоставляется родителям студента при условии доказательства ими своей платежеспособности. Ставка по такому кредиту каждый год отдельно утверждается Конгрессом США, но не превышает 9% годовых (Hu, 2019).

В Индии для студентов предусмотрено два вида образовательных кредитов: основной кредит, реализуемый в рамках государственной программы образовательного кредитования (*Education Loan Scheme*), и специальный таргетированный кредит. Основной образовательный кредит доступен студентам для получения высшего образования любого профиля и предусматривает мораторий на выплаты для семей, чей годовой доход не превышает 450 000 рупий (19 450 долл. США по ППС). Средняя годовая ставка по такому кредиту составляет порядка 11,8% и в зависимости от банка, размера ссуды и расчетного срока погашения может варьироваться в пределах 9,3–14,0%. Специальный таргетированный кредит доступен для студентов из наименее обеспеченных семей, чей годовой доход не превышает черту бедности более чем в два раза. Программа таргетированного кредита предусматривает полное субсидирование процентной ставки государством, но при этом для студента доступны образовательные программы только технического профиля. Примечательно, что основная масса образовательных кредитов в Индии используется для получения высшего образования за рубежом: например, в 2019–2020 учебном году более 60% средств, согласованных банками в качестве образовательных кредитов, были использованы индийскими студентами для обучения в иностранных вузах (Manoj, Varghese, 2013; Rani, 2017; Panigrahi, 2022).

## Заключение

В работе рассмотрены модели финансирования высшего образования, используемые в России и за рубежом. Проанализированы механизмы доведения денежных средств до вузов, практика их применения, а также раскрыта роль государства при распределении финансовых ресурсов. Анализ источников литературы показал, что с позиции теории выделяют две ключевые модели финансирования высшего образования: институциональную и основанную на спросе. Объектом финансовых потоков в институциональной модели финансирования являются вузы, в то время как в модели,

основанной на спросе, – студенты. Каждая из моделей финансирования содержит различный набор механизмов для доведения денежных средств. Помимо условий получения финансирования от государства, модели финансирования определяют институциональные условия и порядок расходования бюджетных средств на нужды вуза. По результатам анализа продемонстрировано, что формат системы бюджетного финансирования обусловлен институциональным ландшафтом государства, а также форматом управления государственными финансами. Также отмечается влияние политических факторов, определяющих роль государства в вопросах финансирования вузов, а именно структуры финансирования и уровня автономии вузов.

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

---

1. Абанкина Т.В. Отношение студентов экспериментальных вузов к ГИФО // Вопросы образования. 2005. № 2. С. 216–247.
2. Астахов А.А., Семенов В.Ф. Капитальные вложения в высшую школу. Структура, использование, эффективность. М.: Высшая школа, 1972.
3. Беляков С.А. Экономические последствия введения ГИФО // Университетское управление: практика и анализ. 2005. № 1. С. 7–11.
4. Васильцов В.С., Левашов Е.Н. Система кредитования высшего образования в США // Вестник Череповецкого государственного университета. 2013. Т. 1, № 1 (54). С. 70–74.
5. Воронцова Н.Л. Образование как услуга // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т. 15, № 4. С. 56–62.
6. Гусева А.И. и др. Исследовательское лидерство программы «Приоритет-2030»: факторы успеха // Высшее образование в России. 2022. Т. 31, № 1. С. 42–58.
7. Дайновский А.Б. Экономика высшего образования: планирование, кадры, эффективность. М.: Экономика, 1976.
8. Дмитриева С.А. Новые механизмы финансирования вузов на основе ГИФО // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2010. № 1. С. 118–121.
9. Жамин В.А. Экономика образования. Вопросы теории и практики. М.: Прогресс-издательство, 1969.
10. Ильин-Минкевич В.И. Нормативно-подушевое финансирование высшего профессионального образования на основе образовательных ваучеров // Путь науки. 2014. Т. 1, № 9. С. 80–82.
11. Клячко Т.Л. Государственные именные финансовые обязательства (ГИФО) // Университетское управление: практика и анализ. 2002. № 4. С. 70–73.

12. Кузьминов Я.И., Юдкевич М.М. Университеты в России: как это работает. М.: Изд. дом ВШЭ, 2021.
13. Лавров А.М. Логика и перспективы бюджетных реформ в России: в поисках «оптимальной децентрализации». Цикл публикаций и документов (1998–2019 гг.). М.: Изд. дом ВШЭ, 2019.
14. Литвинова Н.П. Идея ваучера в образовании взрослых: отечественный и зарубежный опыт // Человек и образование. 2011. № 4. С. 49–53.
15. Мартино Д.М., Ткач Г.Ф., Коваленко С.А. Современные тенденции государственного финансирования высшего образования // Высшее образование в России. 2020. № 3. С. 136–152.
16. Маркина Е.В. Развитие системы финансирования вузов на основе государственных именных финансовых обязательств // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2004. Т. 105, № 9. С. 14–19.
17. Ройтер В. Финансирование образования: международные модели, пути, опыт и мышление // Университетское управление: практика и анализ. 2000. № 4. С. 4–9.
18. Садовничий В.А., Сидорович А.В., Семин Н.В. Три миссии университета: образование, наука, общество. М.: МАКС Пресс, 2019.
19. Тулай О.И. Особенности сметного финансирования бюджетных учреждений в Украине // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2014. № 11. С. 39–45.
20. Abankina I., Abankina T., Filatova L., Nikolayenko E., Seroshtan E. The effects of reform on the performance of higher education institutions // Journal of Applied Research in Higher Education. 2012. Vol. 4, no. 1. P. 23–41.
21. Agasisti T., Cappiello G., Catalano G. The effects of vouchers in higher education: An Italian case study // Tertiary Education and Management. 2008. Vol. 14, no. 1. P. 27–42.
22. Babin M., Erić M. Institutional financing vs. demand financing in higher education // Finding the right path higher education financing and social dimension in the western Balkan countries. Žarkić-Joksimović N., Benković S. (eds.). Belgrade, University of Belgrade, 2015. P. 29–41.
23. Bosanac M., Grandić R. The Use of Vouchers in Education // Journal of Contemporary Educational Studies/Sodobna Pedagogika. 2021. Vol. 72, no. 2. P. 236–250.
24. Brundenius C., Göransson B. The three missions of universities: A synthesis of UniDev project findings // Universities in transition. New York, Springer, 2011. P. 329–352.
25. Bugaian L. Reconsideration of financing Higher Education Institutions at international and national level // Journal of Social Sciences. 2020. Vol. 3, no. 4. P. 6–16.
26. Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS). Progress in higher education reform across Europe. Enschede, University of Twente, 2010.
27. Chiang L.C. The relationship between university autonomy and funding in England and Taiwan // Higher Education. 2004. Vol. 48, no. 2. P. 189–212.

28. Compagnucci L., Spigarelli F. The Third Mission of the university: A systematic literature review on potentials and constraints // *Technological Forecasting and Social Change*. 2020. Vol. 161. P. 120284.
29. Consumer Financial Protection Bureau. Private student loans. Department of Education, 2012.
30. De Boer H., Jongbloed B., Benneworth P., Cremonini L., Kolster R., Kottmann A., Lemmens-Krug K., Vossensteyn H. Performance-based funding and performance agreements in fourteen higher education systems. Center for Higher Education Policy Studies, 2015.
31. Dezhina I.G., Nafikova T.N. Tuition fees as a source of funding and a policy instrument: international experience // *University Management: Practice and Analysis*. 2019. Vol. 23, no. 5. P. 22–30.
32. Dohmen D. Performance-based funding in Germany's higher education system. Paper presented at the EUA Funding Forum, Bergamo, Italy, 2014.
33. Dougherty K.J., Natow R.S. *The politics of performance funding*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2015.
34. Dougherty K.J., Natow R.S. Performance-based funding for higher education: how well does neoliberal theory capture neoliberal practice? // *Higher Education*. 2020. Vol. 80, no. 3. P. 457–478.
35. Friedman M. *Capitalism and freedom*. Chicago, University of Chicago press, 2009.
36. Friedman M., Friedman R. *Free to choose: A personal statement*. Boston, Houghton Mifflin Harcourt, 1990.
37. Gauthier M. Incentives and accountability: The Canadian context // *Higher Education Management and Policy*. 2004. Vol. 16, no. 2. P. 95–107.
38. Gherghina R., Crețan G.C. Education funding methods in European states // *Journal of Knowledge Management, Economics and Information Technology*. 2012. Vol. 2, no. 5. P. 1–15.
39. Gruening G. Origin and theoretical basis of New Public Management // *International public management journal*. 2001. Vol. 4, no. 1. P. 1–25.
40. Hansen S.C., Otley D.T., Van der Stede W.A. Practice developments in budgeting: an overview and research perspective // *Journal of management accounting research*. 2003. Vol. 15, no. 1. P. 95–116.
41. Hanushek E.A. The failure of input-based schooling policies // *The economic journal*. 2003. Vol. 113, no. 485. P. F64–F98.
42. Hicks D. Performance-based university research funding systems // *Research policy*. 2012. Vol. 41, no. 2. P. 251–261.
43. Hu X. Comparison of Higher Education Funding Systems between China and the United States // *Open Journal of Social Sciences*. 2019. Vol. 7, no. 4. P. 150–159.
44. Johnstone D.B. The applicability of income contingent loans in developing and transitional countries // *Journal of Educational Planning and Administration*. 2004. Vol. 18, no. 2. P. 159–174.

45. Johnstone D.B. *Tuition fees, student loans, and other manifestations of cost sharing: Variations and misconceptions* // The Forefront of International Higher Education. Dordrecht, Springer, 2014. P. 235–244.
46. Jongbloed B. *Performance-based Funding in Higher Education: an international survey* Working Paper No. 35, 2001.
47. Jongbloed B. *Institutional Funding and Institutional Change* // Real-time systems: Reflections on higher education in the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovenia. File J., Goedegebuure L. (eds.). Brno, Vutium, Brno University of Technology, 2003. P. 115–146.
48. Jongbloed B. *Funding higher education: options, trade-offs and dilemmas*. Paper presented at the Fulbright Brainstorms 2004 – New Trends in Higher Education. Lisbon, 2004.
49. Jongbloed B. Koelman J. *Vouchers for higher education?* Twente, Center for Higher Education Policy Studies, 2000.
50. Jongbloed B., Vossensteyn H. *Keeping up performances: An international survey of performance-based funding in higher education* // Journal of Higher Education Policy and Management. 2001. Vol. 23, no. 2. P. 127–145.
51. Kaiser F., Vossensteyn H., Koelman J. *Public funding of higher education. A comparative study of funding Mechanisms in ten countries*. Zoetermeer, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 2001.
52. Kalenyuk I., Grishnova O., Tsymbal L., Djakons D. *Features of result-based financing higher education* // Научный журнал «Вестник НАН РК». 2021. No. 2. P. 50–57.
53. Kleshchukova M. *Merit based vouchers for higher education in Russia: An analysis of the voucher experiment in the Mari Republic in its early phase of 2002–2004*. HEDDA Program. Institute for Educational Research, Faculty of Education, University of Oslo, 2005.
54. Kodde D.A., Ritzen J.M.M. *The demand for education under capital market imperfections* // European Economic Review. 1985. Vol. 28, no. 3. P. 347–362.
55. Lochner L., Monge-Naranjo A. *Student loans and repayment: Theory, evidence, and policy* // Handbook of the Economics of Education. Elsevier, 2016. Vol. 5. P. 397–478.
56. Lovakov A., Panova A., Sterligov I., Yudkevich M. *Does government support of a few leading universities have a broader impact on the higher education system? Evaluation of the Russian University Excellence Initiative* // Research Evaluation. 2021. Vol. 30, no. 3. P. 240–255.
57. Manoj P.K., Varghese K.X. *Educational loans and the higher education sector in India* // Ss International Journal of Business and Management Research. 2013. Vol. 3, no. 1. P. 12–21.
58. Marcucci P.N., Johnstone D.B. *Tuition fee policies in a comparative perspective: Theoretical and political rationales* // Journal of Higher education policy and Management. 2007. Vol. 29, no. 1. P. 25–40.

59. Marginson S. The impossibility of capitalist markets in higher education // *Journal of Education Policy*. 2013. Vol. 28, no. 3. P. 353–370.
60. Mingat A., Tan J.P. Financing public higher education in developing countries // *Higher Education*. 1986. Vol. 15, no. 3. P. 283–297.
61. Osipian A.L. Vouchers, tests, loans, privatization: Will they help tackle corruption in Russian higher education? // *Prospects*. 2009. Vol. 39, no. 1. P. 47–67.
62. Panigrahi J. *Higher Education Financing in India: Student Loans and Equity in Access*. New York, Routledge, 2022.
63. Pruvot E.B., Claeys-Kulik A.L., Estermann T. Strategies for efficient funding of universities in Europe // *The European Higher Education Area*. Cham, Springer, 2015. P. 153–168.
64. Rani P.G. Education Loans and Financing Higher Education in India: Trends, Driving Forces and Distortions // *IASSI Quarterly*. 2017. Vol. 36, no. 2. P. 152–173.
65. Salmi J., Hauptman A. Innovations in tertiary education financing: A comparative evaluation of allocation mechanisms // *The World Bank Education Working Paper Series*. 2006. No. 4.
66. Salmi J. Excellence strategies and the creation of world-class universities // *Matching visibility and performance*. Brill, 2016. P. 13–48.
67. Schiller D., Liefner I. Higher education funding reform and university–industry links in developing countries: The case of Thailand // *Higher Education*. 2007. Vol. 54, no. 4. P. 543–556.
68. Sterligov I., Savina T. Riding with the metric tide: Predatory journals in SCOPUS // *Higher Education in Russia and Beyond*. 2016. Vol. 1, no. 7. P. 9–12.
69. Švaikauskienė S., Mikulskienė B. Autonomy Produces Unintended Consequences: Funding Higher Education through Vouchers in Lithuania // *(Re) Discovering University Autonomy*. New York, Palgrave Macmillan, 2016. P. 137–147.
70. Vossensteyn J.J. Vouchers in Dutch higher education: From debate to experiment // *FiBS-conference 2001: Demand-led education financing: new trends for nursery, school and higher education*. Cologne, FiBS, 2001.
71. Vukasović M. Theoretical considerations regarding funding of higher education // *Financing Higher Education in South-eastern Europe: Albania, Croatia, Montenegro, Serbia, Slovenia*. Belgrade, Centre for Education Policy. 2009. No. 3. P. 28–63.
72. World Bank. *Result-Based Financing in Education: Financing Results to Strengthen Systems*, 2017.
73. Yokoyama K. Neo-liberal ‘governmentality’ in the English and Japanese higher education systems // *International Studies in Sociology of Education*. 2008. Vol. 18, no. 3–4. P. 231–247.
74. Želvys R. Lietuvos aukštojo mokslo studijų finansavimo politika: istorinė raida ir “studento krepšelio” modelio įdiegimo padariniai // *Acta Paedagogica Vilnensis*. 2013. No. 31. P. 9–18.

REFERENCES

---

1. Abankina, T.V. (2005) 'The opinion of the students of colleges participating in the State Personal Vouchers experiment', *Educational Studies Moscow*, 2, pp. 216–247. (In Russian).
2. Astakhov, A.A. and Semenov, V.F. (1972) *Capital investment in higher education. Structure, use, effectiveness*. Moscow: Vysshaya Shkola. (In Russian).
3. Belyakov, S. (2005) 'Economic consequences of introducing State Registered Financial Obligations', *University Management: Practice and Analysis*, 1, pp. 7–11. (In Russian).
4. Vasil'cov, V.S. and Levashov, E.N. (2013) 'US higher education credit system', *Cherepovets State University Bulletin*, 1 (54), pp. 70–74. (In Russian).
5. Vorontsova, N.L. (2020) 'Education as a service', *Actual Problems of Russian Law*, 4 (113), pp. 56–62. (In Russian).
6. Guseva, A.I., Kalashnik, V.M., Kaminsky, V. and Kireev, S.V. (2022) 'Research leadership of the "Priority 2030" Program: success factors', *Higher Education in Russia*, 31(1), pp. 42–58. (In Russian).
7. Daynovskiy, A.B. (1976) *The Economics of higher education: planning, human resources, efficiency*. Moscow: Ekonomika. (In Russian).
8. Dmitrieva, S.A. (2010) 'New funding mechanisms for universities based on State Personal Vouchers', *Vestnik of Saratov State Socio-Economic University*, 1, pp. 118–121. (In Russian).
9. Zhamin, V.A. (1969) *Economics of education. Issues of theory and practice*. Moscow: Prosvetshcheniye. (In Russian).
10. Ilin-Minkevich, V.I. (2014) 'Normative per capita financing of higher professional education on the basis of educational vouchers', *The Way of Science*, 1(9), pp. 80–82. (In Russian).
11. Klyachko, T.L. (2002) 'State personal vouchers (GIFO)', *University Management: Practice and Analysis*, 4, pp. 70–73. (In Russian).
12. Kuzminov, Ya.I. and Yudkevich, M.M. (2021) *Universities in Russia: how it works*. Moscow: HSE Publishing House. (In Russian).
13. Lavrov, A.M. (2019) *The logic and prospects of budget reforms in Russia: in search of «optimal decentralization»*. Cycle of publications and documents (1998–2019). Moscow: HSE Publishing House. (In Russian).
14. Litvinova, N.P. (2011) 'The idea of voucher in adult education: national and international experience', *Human and education*, 4, pp. 49–53. (In Russian).
15. Martino, D.M., Tkach, G.F. and Kovalenko, S.A. (2020) 'Modern trends in public funding of higher education', *Higher Education in Russia*, 3, pp. 136–152. (In Russian).

16. Markina, E.V. (2004) 'Development of universities financial system based on state personal vouchers', *Accounting in budgetary and non-profit organizations*, 9 (105), pp. 14–19. (In Russian).
17. Roiter, V. (2000) 'Education financing: international models, ways, experiences and thinking', *University Management: Practice and Analysis*, 4, pp. 4–9. (In Russian).
18. Sadovnichiy, V.A., Sidorovich, A.V. and Syomin, N.V. (2019) *The Three University Missions: education, science, society*. Moscow: MAKS Press. (In Russian).
19. Tulai, O.I. (2014) 'Peculiarities of budgetary organizations estimated financing in Ukraine', *Accounting in budgetary and non-profit organizations*, 11, pp. 39–45. (In Russian).
20. Abankina, I., Abankina, T., Filatova, L., Nikolayenko, E. and Seroshtan, E. (2012) 'The effects of reform on the performance of higher education institutions', *Journal of Applied Research in Higher Education*, 4(1), pp. 23–41.
21. Agasisti, T., Cappiello, G. and Catalano, G. (2008) 'The effects of vouchers in higher education: An Italian case study', *Tertiary Education and Management*, 14(1), pp. 27–42.
22. Babin, M. and Erić, M. (2015) 'Institutional financing vs. demand financing in higher education', in: Žarkić-Joksimović, N. and Benković, S. (eds.) *Finding the right path higher education financing and social dimension in the western Balkan countries*. Belgrade: University of Belgrade, pp. 29–41.
23. Bosanac, M. and Grandić, R. (2021) 'The Use of Vouchers in Education. Journal of Contemporary Educational Studies', *Sodobna Pedagogika*, 72(2), pp. 236–250.
24. Brundenius, C. and Göransson, B. (2011) 'The three missions of universities: A synthesis of UniDev project findings', in: *Universities in transition*. New York: Springer, pp. 329–352.
25. Bugaian, L. (2020) 'Reconsideration of financing Higher Education Institutions at international and national level', *Journal of Social Sciences*, 3(4), pp. 6–16.
26. Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS) (2010) *Progress in higher education reform across Europe*. Enschede: University of Twente.
27. Chiang, L.C. (2004) 'The relationship between university autonomy and funding in England and Taiwan', *Higher Education*, 48(2), pp. 189–212.
28. Compagnucci, L. and Spigarelli, F. (2020) 'The Third Mission of the university: A systematic literature review on potentials and constraints', *Technological Forecasting and Social Change*, 161, p. 120284.
29. Consumer Financial Protection Bureau (2012) *Private student loans*. Department of Education.
30. De Boer, H., Jongbloed, B., Benneworth, P., Cremonini, L., Kolster, R., Kottmann, A., Lemmens-Krug, K. and Vossensteyn, H. (2015) *Performance-based funding and performance agreements in fourteen higher education systems*. Center for Higher Education Policy Studies.
31. Dezhina, I.G. and Nafikova, T.N. (2019) 'Tuition fees as a source of funding and a policy instrument: international experience', *University Management: Practice and Analysis*, 23(5), pp. 22–30.

32. Dohmen, D. (2014) *Performance-based funding in Germany's higher education system. Paper presented at the EUA Funding Forum*. Bergamo, Italy.
33. Dougherty, K.J. and Natow, R.S. (2015) *The politics of performance funding*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
34. Dougherty, K.J. and Natow, R.S. (2020) 'Performance-based funding for higher education: how well does neoliberal theory capture neoliberal practice?', *Higher Education*, 80(3), pp. 457–478.
35. Friedman, M. (2009) *Capitalism and freedom*. Chicago: University of Chicago press.
36. Friedman, M. and Friedman, R. (1990) *Free to choose: A personal statement*. Boston: Houghton Mifflin Harcourt.
37. Gauthier, M. (2004) 'Incentives and accountability: The Canadian context', *Higher Education Management and Policy*, 16(2), pp. 95–107.
38. Gherghina, R. and Crețan, G.C. (2012) 'Education funding methods in European states', *Journal of Knowledge Management, Economics and Information Technology*, 2(5), pp. 1–15.
39. Gruening, G. (2001) 'Origin and theoretical basis of New Public Management', *International public management journal*, 4(1), pp. 1–25.
40. Hansen, S.C., Otley, D.T. and Van der Stede, W.A. (2003) 'Practice developments in budgeting: an overview and research perspective', *Journal of management accounting research*, 15(1), pp. 95–116.
41. Hanushek, E.A. (2003) 'The failure of input-based schooling policies', *The economic journal*, 113(485), pp. F64–F98.
42. Hicks, D. (2012) 'Performance-based university research funding systems', *Research Policy*, 41, pp. 251–261.
43. Hu, X. (2019) 'Comparison of higher education funding systems between China and the United States', *Open Journal of Social Sciences*, 7(4), 150–159.
44. Johnstone, D.B. (2004) 'The applicability of income contingent loans in developing and transitional countries', *Journal of Educational Planning and Administration*, 18(2), pp. 159–174.
45. Johnstone, D.B. (2014) 'Tuition fees, student loans, and other manifestations of cost sharing: Variations and misconceptions', in: *The Forefront of International Higher Education*. Dordrecht: Springer, pp. 235–244.
46. Jongbloed, B. (2001) 'Performance-based Funding in Higher Education: an international survey', *Working Paper No. 35*.
47. Jongbloed, B. (2003) 'Institutional funding and institutional change', in: File, J. and Goedegebuure, L. (eds.) *Real-time systems: Reflections on higher education in the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovenia*. Brno: Vutium, Brno University of Technology, pp. 115–146.

48. Jongbloed, B. (2004) 'Funding higher education: options, trade-offs and dilemmas', *Paper presented at the Fulbright Brainstorms 2004 – New Trends in Higher Education*. Lisbon.
49. Jongbloed, B. and Koelman, J. (2000) *Vouchers for higher education?* Twente: Center for Higher Education Policy Studies.
50. Jongbloed, B. and Vossensteyn, H. (2001) 'Keeping up performances: An international survey of performance-based funding in higher education', *Journal of Higher Education Policy and Management*, 23(2), pp. 127–145.
51. Kaiser, F., Vossensteyn, H. and Koelman, J. (2001) *Public funding of higher education. A comparative study of funding Mechanisms in ten countries*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
52. Kalenyuk, I., Grishnova, O., Tsymbal, L. and Djakons, D. (2021) 'Features of result based financing higher education', *Newsletter of National academy of sciences of the Republic of Kazakhstan*, 2, pp. 50–57.
53. Kleshchukova, M. (2005) *Merit based vouchers for higher education in Russia: An analysis of the voucher experiment in the Mari Republic in its early phase of 2002–2004*. HEDDA Program. Institute for Educational Research, Faculty of Education, University of Oslo.
54. Kodde, D.A. and Ritzen, J.M. (1985) 'The demand for education under capital market imperfections', *European Economic Review*, 28(3), pp. 347–362.
55. Lochner, L. and Monge-Naranjo, A. (2016) 'Student loans and repayment: Theory, evidence, and policy', in: *Handbook of the Economics of Education*. Elsevier, 5, pp. 397–478.
56. Lovakov, A., Panova, A., Sterligov, I. and Yudkevich, M. (2021) 'Does government support of a few leading universities have a broader impact on the higher education system? Evaluation of the Russian university excellence initiative', *Research Evaluation*, 30(3), pp. 240–255.
57. Manoj, P.K. and Varghese, K.X. (2013) 'Educational loans and the higher education sector in India', *Ss International Journal of Business and Management Research*, 3(1), pp. 12–21.
58. Marcucci, P.N. and Johnstone, D.B. (2007) 'Tuition fee policies in a comparative perspective: Theoretical and political rationales', *Journal of Higher education policy and Management*, 29(1), pp. 25–40.
59. Marginson, S. (2013) 'The impossibility of capitalist markets in higher education', *Journal of Education Policy*, 28(3), pp. 353–370.
60. Mingat, A. and Tan, J.P. (1986) 'Financing public higher education in developing countries', *Higher Education*, 15(3), pp. 283–297.
61. Osipian, A.L. (2009) 'Vouchers, tests, loans, privatization: Will they help tackle corruption in Russian higher education?', *Prospects*, 39(1), pp. 47–67.
62. Panigrahi, J. (2022) *Higher education financing in India: Student loans and equity in access*. New York: Routledge.

63. Pruvot, E.B., Claeys-Kulik, A.L. and Estermann, T. (2015) 'Strategies for efficient funding of universities in Europe', in: *The European Higher Education Area*. Cham: Springer, pp. 153–168.
64. Rani, P.G. (2017) 'Education loans and financing higher education in India: Trends, driving forces and distortions', *IASSI Quarterly*, 36(2), pp. 152–173.
65. Salmi, J. and Hauptman, A. (2006) 'Innovations in tertiary education financing: A comparative evaluation of allocation mechanisms', *The World Bank Education Working Paper Series*, 4.
66. Salmi, J. (2016) 'Excellence strategies and the creation of world-class universities', in: *Matching visibility and performance*. Brill, pp. 13–48.
67. Schiller, D. and Liefner, I. (2007) 'Higher education funding reform and university–industry links in developing countries: The case of Thailand', *Higher Education*, 54(4), pp. 543–556.
68. Sterligov, I. and Savina, T. (2016) 'Riding with the metric tide: Predatory journals in SCOPUS', *Higher Education in Russia and Beyond*, 1(7), pp. 9–12.
69. Švaikauskienė, S. and Mikulskienė, B. (2016) 'Autonomy produces unintended consequences: Funding higher education through vouchers in Lithuania', in: *(Re) Discovering University Autonomy*. New York: Palgrave Macmillan, pp. 137–147.
70. Vossensteyn, J.J. (2001) 'Vouchers in Dutch higher education: From debate to experiment', in: *FiBS-conference 2001: Demand-led education financing: new trends for nursery, school and higher education*. Cologne: FiBS.
71. Vukasović, M. (2009) 'Theoretical considerations regarding funding of higher education', in: *Financing Higher Education in South-eastern Europe: Albania, Croatia, Montenegro, Serbia, Slovenia*. Belgrade: Centre for Education Policy, 3, pp. 28–63.
72. World Bank (2017) *Result-Based Financing in Education: Financing Results to Strengthen Systems*.
73. Yokoyama, K. (2008) 'Neo-liberal 'governmentality' in the English and Japanese higher education systems', *International Studies in Sociology of Education*, 18(3–4), pp. 231–247.
74. Želvys, R. (2013) 'The policy of financing the studies in Lithuanian higher education: historical development and consequences of introducing the «student basket»', *Acta Paedagogica Vilnensis*, 31, pp. 9–18. (In Lithuanian).

Статья поступила в редакцию 19.07.2022;  
одобрена после рецензирования 17.10.2022;  
принята к публикации 11.05.2023.

Литобзор

УДК: 351/354

DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-2-172-193

# РЕПУТАЦИЯ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПКАХ: ОСОБЕННОСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ, КЛЮЧЕВЫЕ ИНДИКАТОРЫ И ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ\*

**Емельянова Милена Красимировна<sup>1</sup>**

<sup>1</sup> Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»;  
101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20;  
mobushcharova@hse.ru; ORCID: 0000-0002-1837-6677

**Аннотация.** В статье представлен обзор литературы по теме репутации в государственных закупках. Репутация является одним из инструментов решения принципал-агентской проблемы, характерной для контрактных отношений. В рамках распространения теории нового государственного управления в госзакупках развиваются альтернативные способы выбора поставщика, в частности, с учетом его репутации. В отличие от частного сектора, учет репутации поставщиков по госконтрактам находится в жестких рамках регулирования. Показано, что в мировой практике госзакупок репутация поставщиков учитывается в разной степени, нет единого подхода к индикаторам, механизмам предоставления информации и процедурным аспектам. Это обуславливает актуальность анализа аргументов за и против касательно расширения возможностей учета репутации в госзакупках. Для ответа на этот вопрос отдельный блок обзора посвящен эффектам учета репутации в государственных закупках с точки зрения барьеров входа, эффективности госзакупок и формирования доверия между заказчиками и поставщиками. Выводы о положительных результатах учета репутации представляют интерес для госзаказчиков, принимающих решение о выборе критериев оценки поставщиков. Выявлены актуальные для российского регулирования аспекты учета репутации, касающиеся индикаторов репутации и механизмов предоставления информации. Статья отличается от существующих обзоров по теме репутации фокусом на специфику сферы госзакупок.

\* Статья подготовлена в ходе работы по Программе фундаментальных исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ).

Представлена оригинальная классификация источников в соответствии со следующими параметрами: определения и индикаторы репутации, возможности и ограничения учета репутации, эффекты учета репутации в госзакупках. Определены малоизученные аспекты, представляющие интерес для дальнейших исследований.

**Ключевые слова:** государственные закупки, контракты и репутация, индикаторы репутации, критерий опыта в государственных закупках, эффективность государственных закупок, доверие между заказчиками и поставщиками.

**Для цитирования:** Емельянова М.К. Репутация в государственных закупках: особенности регулирования, ключевые индикаторы и оценки эффективности // Вопросы государственного и муниципального управления. 2023. № 2. С. 172–193. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-2-172-193.

Literature Review

## REPUTATION IN PUBLIC PROCUREMENT: REGULATORY FEATURES, KEY INDICATORS AND PERFORMANCE EVALUATIONS

**Milena K. Emelianova<sup>1</sup>**

<sup>1</sup> National Research University Higher School of Economics;  
20 Miasnitskaya Str., 101000 Moscow, Russia;  
mobushcharova@hse.ru; ORCID: 0000-0002-1837-6677

**Abstract.** The article presents a literature review on reputation factor in public procurement. Reputation is one of the tools for solving the principal-agent problem, which is typical for contractual relations. In line with the spread of New Public Management theory in public procurement, alternative methods of supplier selection are being developed, in particular, based on suppliers' reputation. In contrast to the private sector, public buyers' ability to consider reputation when choosing a supplier is highly regulated. It is shown that in the world practice of public procurement the reputation of suppliers is considered to varying degrees, there is no single approach to indicators, mechanisms for providing information and procedural aspects. Therefore, it is timely to analyse the arguments for and against expanding the possibilities of reputational considerations in public procurement. To answer this question, a separate block focuses on the effects of reputational considerations in public procurement in terms of barriers to entry, public procurement efficiency, and building trust between procurers and suppliers. Conclusions about the positive effects of reputational considerations are of in-

terest to procurers who decide on the choice of supplier evaluation criteria. Relevant aspects of reputational considerations for Russian regulation concerning reputation indicators and mechanisms for providing information are identified. The article differs from existing reviews on the topic of reputation by focusing on the specificity of public procurement. An original classification of sources is presented in accordance with the following parameters: definitions and indicators of reputation, possibilities and limitations of reputational considerations and their effects in public procurement. Poorly studied aspects of interest for further research are identified.

**Keywords:** public procurement, contracts and reputation, reputation indicators, experience criterion in public procurement, procurement efficiency, buyer-supplier trust.

**For citation:** Emelianova, M. K. (2023) 'Reputation in public procurement: Regulatory features, key indicators and performance evaluations', *Public Administration Issues*, 2, pp. 172–193. (In Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-2-172-193.

**JEL Classification:** H57; L14.

## Введение

Государственные закупки занимают значительную долю в экономике РФ, составив 27% ВВП в 2020 г. (закупки по 223-ФЗ и по 44-ФЗ)<sup>1</sup>, что обуславливает актуальность вопросов их эффективности. Многие аспекты контрактных взаимоотношений и методы управления ими в частных и государственных закупках похожи, однако управление контрактными взаимоотношениями в государственном секторе сложнее (McCue и др., 2015).

Один из ключевых вопросов регулирования государственных закупок заключается в подходах к выбору поставщика. Традиционно наиболее распространенным способом был принцип наименьшей цены, что зачастую приводило к тому, что поставщики сокращали расходы и могли обеспечить лишь минимально приемлемое качество (Bergman, Lundberg, 2013). В результате заключение контрактов с поставщиками на госзакупки подвергалось критике за неэффективность (Karjalainen, 2011), чаще стали заключаться контракты, ориентированные на обеспечение качественного результата закупки (Farr, 2016). В госуправлении фокус на результат – один из главных принципов нового государственного управления (*New Public Management*, далее – NPM) (Batley, Larbi, 2004). Реформы государственных закупок, развивающие альтернативные способы выбора поставщика, в частности, на основе его репутации, рассматриваются исследователями как один из аспектов распространения подходов NPM в госуправлении (Kelman, 2002).

NPM предполагает клиентоориентированный подход и использование экономической теории в госуправлении (Bryson и др., 2014). Но если

<sup>1</sup> Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2020 год». URL: <https://ach.gov.ru/checks/12997>

в большинстве сфер госуправления с точки зрения NPM клиентом выступает гражданин, получающий госуслуги, то в госзакупках в контрактных отношениях клиентом выступает представляющий государство госзаказчик. Отношения госзаказчика и поставщика рассматриваются через призму принципал-агентских отношений (Bauhr и др., 2020), а учет репутации поставщиков выступает одним из инструментов преодоления принципал-агентской проблемы (Van Duren, Doree, 2010) и важным фактором в закупках, ориентированных на качество (Bergman, Lundberg, 2013). Тем не менее, в отличие от частных закупок, возможности учета репутации поставщиков госзаказчиками ограничены национальным регулированием госзакупок (Spagnolo, 2012).

Модернизация госуправления в соответствии с NPM в разных странах происходит по-разному (Lingard и др., 2019), и учет репутации поставщиков в госзакупках – не исключение. В мировой практике нет единого подхода к учету репутации поставщиков по госконтрактам. Например, в США еще в 90-е гг. была реализована реформа госзакупок, предполагающая широкое использование госзаказчиками индикаторов репутации поставщиков, а в ЕС регулирование предоставляет значительно меньше возможностей учета репутации (Spagnolo, 2014). В России порядок учета опыта и репутации поставщиков на этапе оценки в его сегодняшнем виде был formalизован недавно – Постановлением Правительства от 31 декабря 2021 г. N 2604.

В связи с неоднозначностью подходов к учету репутации в госзакупках возникает вопрос: в чем заключаются ключевые аргументы в пользу ограничения учета репутации и, наоборот, в пользу более активного использования индикаторов репутации в государственных закупках? Цель работы – провести системный обзор исследований по теме репутации в государственных закупках, на его основе выявить перспективные направления дальнейших исследований и сделать выводы о возможных изменениях в регулировании учета репутации в госзакупках в России.

В статье предложена оригинальная классификация источников в соответствии со следующими параметрами. Первый раздел статьи рассматривает определения и индикаторы репутации. Во втором разделе освещены возможности и ограничения использования репутации в государственных закупках по трем аспектам – индикаторы репутации, этапы отбора и оценки поставщиков, механизмы предоставления информации – с акцентом на регулировании госзакупок в России. В третьем разделе проанализирована литература, посвященная эффектам учета репутации в госзакупках с точки зрения барьеров входа, влияния на эффективность закупок и формирования доверия.

## Определения репутации и ключевые индикаторы

П. Робертс и Г. Даулинг (Roberts, Dowling, 2002) определяют репутацию как восприятие предшествующих действий компании и ее будущих перспектив. Репутация формируется как агрегированное мнение различных групп стейкхолдеров (Wartick, 2002).

В контексте контрактных взаимоотношений репутация поставщика заключается в восприятии заказчиком того, насколько организация поставщика известна, надежна, заслуживает доверия (Levitt, 1965). М. Барнетт и соавторы (Barnett и др., 2006) выделяют несколько кластеров определений репутации: осведомленность, оценка и актив. Осведомленность подразумевает общее представление стейкхолдеров о фирме, ее восприятие. Второй кластер определений подчеркивает в определении репутации оценки, суждения, мнения о фирме. Третий кластер определений отмечает ценность репутации фирмы, которая выступает как нематериальный актив.

В связи с комплексностью понятия репутации выделяется большое количество факторов, входящих в него, и в литературе нет однозначного подхода к формированию списка индикаторов репутации (Yakimova, 2021). Многие исследования корпоративной репутации (см., например: Martin, Burke, 2012) используют модель корпоративной репутации М. Швайгера (Schwaiger, 2004). В ней выделяются четыре группы факторов репутации – качество, производительность, ответственность, привлекательность. Также распространена модель *The RepTrak System for Measuring Corporate Reputation* (Fombrun и др., 2015), включающая несколько измерений репутации: продукты/услуги; инновации; рабочие условия; управление; гражданская позиция; лидерство; производительность.

В литературе, посвященной взаимодействию заказчиков и поставщиков в контрактных отношениях, внимание в основном сфокусировано на репутации поставщиков (Manello, Calabrese, 2019). Репутация поставщика является драйвером воспринимаемой клиентом (заказчиком) ценности, что помогает не только привлекать новых клиентов, но и удерживать существующих, укреплять взаимоотношения (Hansen и др., 2008).

В исследовании репутации поставщиков в контрактных взаимоотношениях (Dan и др., 2006) выделяются следующие индикаторы – размер организации, рыночная доля, общая сила (в технологии, продукте и т.д.), экспертиза (ноу-хай и экспертность в разработке новых продуктов). В другом исследовании (Zhao, Smit, 2006) предложены такие факторы, как взаимоотношения с заказчиками, качество продуктов/услуг, менеджмент, финансовые показатели, социальная ответственность. Ф. Ратинам (Rathinam, 2008) в своем опросе измеряет репутацию через количество лет на рынке, наличие контрактов с заказчиком (повторяющиеся контракты), наличие сертификатов качества.

В исследовании, посвященном критерию выбора субподрядчиков в строительных проектах (El-khalek и др., 2019), на основе опроса факторы деловой репутации были ранжированы в порядке уменьшения значимости: выполнение работ в срок, неосуществленные проекты/работы, жалобы/суды/контрактные споры. В другом исследовании того же рынка (Marzouk и др., 2013) репутация операционализируется через высокое качество работы, удовлетворительный тайм-менеджмент, разумные расценки.

В опросе менеджеров – представителей различных отраслей (Miremadi и др., 2011) используются следующие факторы репутации: качество; известность поставщика; наличие положительного опыта; эффективный менеджмент; ориентация на клиента (заказчика); успешность поставщика.

Репутация важна и для заказчиков в отношениях с поставщиками, так как сигнализирует о том, что заказчик является надежным партнером, действующим справедливо (честность проводимых процедур закупки) (De Clercq, Rangarajan, 2008). Среди индикаторов репутации заказчика предлагается упоминание в медиа в позитивном ключе, финансовая устойчивость, хорошие долгосрочные перспективы.

В исследовании на основе открытых данных (Jing и др., 2022) для измерения репутации заказчика использованы показатели прибыли, положительного освещения в СМИ, включение в профессиональные рейтинги. В другой статье (Bernstein, 2015) на основе интервью со специалистами в сфере закупок отмечается, что такие факторы, как судебные споры с поставщиком, расторжение контракта, изменение согласованных условий поставки могут негативно повлиять на репутацию заказчика.

Исследований, посвященных репутации в государственных закупках, меньше, чем для контрактных взаимоотношений в частном секторе, при этом фокус направлен на репутацию поставщиков. Проблема с измерением репутации заключается в том, что оценки и восприятие компании стейкхолдерами/рынком изменчивы и субъективны (Koronis, Ponis, 2012). Ввиду таких принципов государственных закупок, как открытость, свободная конкуренция, а также необходимости борьбы с коррупцией, субъективные или трудноизмеримые индикаторы репутации не могут применяться. В исследованиях репутации в госзакупках, как правило, индикатором репутации поставщиков выступает предшествующий опыт (Albano и др., 2006; Di Mauro и др., 2020; Gomes и др., 2022; Mamavi и др., 2015; Spagnolo, 2012).

## Возможности и ограничения использования репутации в государственных закупках

Первый аспект учета репутации, рассматривающийся в данном разделе, – индикаторы репутации поставщиков в госзакупках разных стран. Как было отмечено выше, наиболее распространенным индикатором является предшествующий опыт. При этом может учитываться как сам факт наличия релевантного опыта исполнения контрактов (past experience), так и результаты исполнения предыдущих контрактов (past performance) (Snider, Walkner, 2001). Правилами госзакупок ЕС допускается ограниченный учет репутации, в формате past experience<sup>2</sup>. В США опыт учитывается гораздо шире – используются различные показатели эффективности исполнения контрактов, например, качество и график исполнения, контроль затрат, общая удовлетворенность госзаказчиков<sup>3</sup>.

Второй важный аспект учета репутации в госзакупках – процедурный, касающийся этапов отбора и оценки поставщиков. На этапе отбора

<sup>2</sup> Guide to the EU public procurement rules. C. 22. URL: <https://cms.law/en/media/international/files/publications/guides/cms-guide-to-eu-procurement-rules>

<sup>3</sup> Presenting Past Performance and References, FDIC OMWI Education Module: Doing Business with the FDIC-FAQs. C. 5. URL: <https://www.fdic.gov/about/diversity/sbrp/57.pdf>

можно исключить из торгов поставщика с плохой репутацией. В России подобный механизм обеспечивается реестром недобросовестных поставщиков. Также, согласно ст. 31 44-ФЗ, Правительство РФ вправе устанавливать дополнительные требования к участникам закупок отдельных видов товаров, работ, услуг. В числе этих требований – опыт работы, связанный с предметом контракта, и деловая репутация. В ЕС, например, регулирование также предусматривает возможность исключить из торгов поставщика, если его неудовлетворительная работа по предыдущим госконтрактам привела к досрочному расторжению контракта, возмещению убытков или другим сопоставимым санкциям. Критерий опыта в госзакупках ЕС может использоваться на этапе отбора, но не на этапе оценки поставщиков<sup>4</sup>, за исключением отдельных сфер закупок, например, при закупках научных исследований (Spagnolo, 2014).

В России на этапе оценки репутацию поставщиков можно учитывать следующим образом. В рамках оценки квалификации заказчик может выбирать критерии, в числе которых опыт, связанный с предметом контракта, и деловая репутация. Таким образом, с точки зрения законодательства, опыт и репутация – два подкритерия квалификации поставщика, хотя с точки зрения рассмотренной литературы опыт, как правило, выступает индикатором репутации.

Постановлением Правительства от 31 декабря 2021 г. N 2604 закреплены правила по учету опыта и репутации при оценке поставщиков. Детализирующими показателями опыта могут быть: общая цена, общее количество исполненных договоров, наибольшая цена одного из исполненных договоров. Деловая репутация оценивается с помощью специального индекса, который подтверждается сертификатом, выдающимся центрами стандартизации и экспертизы. В рамках сертификации оцениваются финансовые, трудовые ресурсы компании, оборудование, нарушения и судебные разбирательства, отзывы, информационная открытость, система управления.

Принятые нормы, регулирующие использование критериев опыта и репутации для оценки поставщиков, подтверждают актуальность темы в практике государственных закупок России. На данный момент критерий опыта детализируется фактической информацией об опыте (*past experience*), но не оценкой результатов и качества предыдущих поставок (*past performance*). Механизм учета репутации через индекс деловой репутации интересен для мировой практики, так как интегрирует большое количество показателей в один критерий, хотя и сопряжен с такими аспектами, как, например, дополнительные расходы поставщиков на сертификацию.

Третий аспект учета репутации в госзакупках, рассматривающийся в данном разделе, – механизмы предоставления информации о репутации поставщика. Самый распространенный вариант предполагает, что поставщик подает информацию и подтверждающие документы при участии в конкретном конкурсе на госзакупки. Такой механизм предусмотрен россий-

<sup>4</sup> Guide to the EU public procurement rules. C. 22. URL: <https://cms.law/en/media/international/files/publications/guides/cms-guide-to-eu-procurement-rules>

ским регулированием. Другой вариант, реализованный, например, в США, заключается в централизованном сборе информации о результатах исполнения контрактов поставщиками в единой системе. Доступ к такой системе позволяет госзаказчикам регистрировать информацию по текущему контракту, а также получать сведения о поставщиках на этапе оценки. Положительные отзывы госзаказчиков об опыте использования такого механизма побудили европейских исследователей пилотировать аналогичный проект (Van Duren, Doree, 2010), однако на настоящий момент подобная система в ЕС не внедрена.

## Эффекты учета репутации в государственных закупках

Связь репутации и экономической эффективности показана в большом количестве исследований (см., например: Fombrun, Stanley, 1990; Roberts, Dawling, 2002; Stuebs, Sun, 2009). С точки зрения экономической теории транзакционные издержки зависят от различных факторов, среди которых неопределенность и угроза оппортунистического поведения (Williamson, 1979). Для закупочных операций характерна проблема принципала-агента, в рамках которой возникают транзакционные издержки в отношениях государственного заказчика и фирмы-поставщика из-за возможности оппортунистического поведения со стороны фирмы. Учет репутации поставщиков является одним из способов преодоления принципал-агентской проблемы, так как сигнализирует о надежности контрагента в условиях неопределенности (Chiou, Pate, 2018). Также управление госконтрактами сопряжено с «риском победителя», когда тендер получает наиболее оптимистичный, а не эффективный поставщик (Saussier, Tirole, 2015). Репутация как важный инструмент обеспечения исполнения договоров (Banerjee, Duflo, 2000) является неформальной альтернативой таким инструментам, как, например, суды, так как в случае неэффективной реализации контрактных договоренностей или оппортунистического поведения ухудшение репутации приведет к ограничению возможности заключать дальнейшие контракты (MacLeod, 2007).

С другой стороны, в целях предотвращения коррупции, обеспечения подотчетности государственных заказчиков выбор поставщика осуществляется в строгих процедурных рамках, зачастую ограничивающих возможности учета их репутации (Spagnolo, 2012). Отсутствие единого подхода к учету репутации поставщиков с точки зрения регулирования госзакупок в разных странах, продемонстрированное в предыдущем разделе, подчеркивает актуальность систематизации исследований эффектов учета репутации в госзакупках.

## Репутация и барьеры входа

Взаимосвязь репутации, конкуренции и барьеров входа являлась важной темой для дискуссий в регулировании государственных закупок разных стран (Kachour и др., 2016). Основной аргумент против учета репутации в госзакупках заключается в том, что критерий оценки предыдущих кон-

трактов поставщика и результатов их исполнения может рассматриваться как входной барьер для новых игроков (Albano и др., 2006; Mamavi и др., 2014). Кроме того, могут быть созданы неравные условия для малых и крупных фирм, так как репутация крупных фирм на рынке дает им больше возможностей искать государственных покупателей, выстраивать взаимоотношения, влиять на их мнение о продуктах и услугах (Flynn, 2017).

Репутация является одним из видов ресурсов, определяющих успех малых и средних предприятий в конкурсах на госзакупки (Flynn, Davis, 2017). Авторы отмечают, что такие факторы, как репутация и доверие, даже не фигурируя в формальных процедурах, влияют на принятие решений государственными заказчиками. В этом смысле субъектам малого и среднего предпринимательства (МСП) важно прилагать усилия для укрепления репутации и формирования социального капитала.

Г. Гомес и соавторы (Gomes и др., 2022) в своем исследовании показывают, что предыдущий опыт поставщиков, выраженный в количестве реализованных госконтрактов, повышает вероятность заключения последующих контрактов с госзаказчиками, даже когда опыт не является формальным критерием отбора и оценки поставщика в закупочной процедуре. Авторы объясняют это тем, что поставщики, имеющие опыт работы с государственным сектором, лучше понимают потребности государственных заказчиков. Аналогичный результат был получен в более раннем исследовании государственных закупок во Франции (Mamavi и др., 2015) – выявлена связь между количеством ранее выигранных поставщиком тендеров и вероятностью успеха в новом конкурсе на госзакупки в той же сфере. Авторы делают вывод о росте тренда на проникновение практик частного сектора в сферу государственных закупок и рекомендуют формализовать учет предыдущего опыта в регулировании. М. Качур и соавторы (Kachour и др., 2016) также подтверждают взаимосвязь репутации фирмы и ее способности заключать контракты с государственными заказчиками, при этом репутация действующих в сфере фирм не являлась препятствием в получении заказа новыми поставщиками.

Проблема учета репутации как барьера входа рассматривается также в исследовании Дж. Батлера и соавторов (Butler и др., 2020). На основе эксперимента показана важность проработки механизмов учета репутации, так как от них зависит эффект учета репутации на вход новых поставщиков на рынок. Так, механизм, согласно которому новому игроку присваивается плохой рейтинг, ограничивал вход новых поставщиков на рынок государственных закупок, в то время как другие механизмы не только обеспечили качество поставок, но даже стимулировали вход новых поставщиков на рынок. Такими механизмами могут быть присвоение максимального или среднерыночного рейтинга новому игроку как стартового значения. При этом данный механизм за счет увеличения конкуренции не приводит к дополнительным затратам со стороны заказчика.

Рассмотренные эмпирические исследования показывают, что опыт поставщиков влияет на вероятность получить госзаказ, даже когда этот критерий не предусмотрен формальной процедурой. В связи с этим рекоменду-

ется формализовать учет репутации регулированием, что дает возможность влиять на эффекты учета репутации, так как определенные механизмы могут дополнительно стимулировать вход новых поставщиков на рынок государственных закупок. Для регуляторов важно учитывать существующие риски для малых и средних предприятий и развивать соответствующие меры их поддержки.

## Роль репутации в повышении эффективности закупок

Существует ряд причин, по которым репутационные механизмы, основанные на оценках работы поставщиков, улучшают управление закупочными операциями (Spagnolo, 2012). Во-первых, для заказчика зачастую актуальна проблема невозможности четко описать отдельные условия в контракте, так как важные аспекты качества поставляемых товаров и услуг не всегда могут быть явно описаны в формальном документе. Вторая причина заключается в неспособности судебной системы проверить отдельные элементы закупочной операции с точки зрения практической и экономической эффективности реализации контрактных соглашений. Даже когда аспект может быть формализован в контракте и проверен судом, зачастую издержки на судебную защиту и негативные последствия контракта, исполненного не должным образом, мешают эффективности договорного управления.

В эксперименте, проведенном Ф. Декаролисом и соавторами (Decarolis и др., 2016), использование показателей эффективности исполнения предыдущих контрактов при оценке поставщиков стимулировало дополнительные усилия со стороны подрядчика и увеличило производительность исполнения контрактов. При этом общее повышение цен оценено как небольшое по сравнению с ростом производительности. В другой статье (Koning, Van De Meerendonk, 2014) также показано, что больший вес репутационного критерия приводит к улучшению качества услуг. В исследовании (Bradshaw, Chang, 2013) в результате пилотного включения в 30 контрактов критерия оценки предшествующего опыта поставщиков удовлетворенность заказчиков результатами исполнения повысилась на 20%.

Модель, представленная Н. Фиорино и соавторами (Fiorino и др., 2018), подтверждает, что включение репутации в качестве критерия оценки поставщиков в государственных закупках эффективно для предотвращения оппортунистического поведения, подписания контракта с наиболее квалифицированной фирмой, снижения риска перерасхода средств. Отмечается, что внедрение механизмов учета репутации, его технологическая и процедурная реализация должны учитывать институциональную специфику.

Учет репутации может выступать механизмом контроля поведения поставщиков на стадии исполнения (Van Slyke, 2007). Даже в закупках стандартных товаров/услуг учет результатов исполнения предшествующих контрактов поставщиками является важным фактором при наличии высокой конкуренции (Beausoleil, 2010, стр. 25). Чем сложнее сфера закупок, тем важнее учет репутации, так как возрастают потребность в выстраивании долгосрочных отношений между поставщиком и государственным заказчи-

ком (Brunjes, 2020), чаще возникают непредвиденные ситуации, влияющие на сроки, а также на дополнительные издержки (Mamavi и др., 2015).

Учет репутации поставщиков может оказывать положительные эффекты и для самих поставщиков. В исследовании модели государственного управления закупками строительных работ (Picci, 2011, стр. 130–132) отмечается, что репутация поставщика способствует получению новых госзаказов и продвижению фирмы в частном секторе. Это одна из немногих работ, подчеркивающая важность учета не только репутации поставщиков по госконтрактам, но и репутации государственных заказчиков. Акцент на репутации госзаказчиков будет стимулировать усилия заказчика по организации эффективной работы над проектом.

## Роль репутации в формировании доверия

Решением проблемы асимметрии информации может быть ориентация на репутацию или на доверие (Kachour и др., 2016). Доверие базируется на ожиданиях будущего поведения, а репутация основывается на предшествующем поведении и стимулирует заказчиков соблюдать договорные обязательства, чтобы заслужить доверие заказчика (Milgrom, Roberts, 1988). Государственные заказчики более склонны доверять поставщикам, которые известны качественным исполнением контрактов (Lamothe, Lamothe, 2012). Таким образом, помимо вышеописанных эффектов учета репутации в закупках, репутация является основанием для формирования доверия между игроками рынка. Исследования (Dan и др., 2006; Zhao, Smith, 2006) подтверждают значимую связь уровня доверия заказчиков и репутации поставщиков.

Роль доверия между игроками рынка госзакупок выражается в повышении производительности поставщика (Finne и др., 2015; Hedvall и др., 2016), уменьшении оппортунизма и обеспечении качества поставок (Gunawardane, 2012; Li, Choi, 2009; Nätti и др., 2014). В лонгитюдном исследовании (Holma, 2012) рассматривается аспект доверия в контексте формирования каналов для обмена информацией. В исследовании российских госзакупок (Яковлев и др., 2022) на базе опроса государственных заказчиков и поставщиков показано, что ориентация игроков рынка на репутацию является фактором формирования доверия новым контрагентам, которое в свою очередь влияет на оценку эффективности закупок на микроуровне. Это исследование показывает важность не только репутации поставщиков в отношениях с госзаказчиками, но также и репутации самих госзаказчиков. Выявлено, что значительная часть поставщиков считает репутацию заказчиков значимым фактором.

Особенности сектора государственных закупок могут препятствовать развитию межорганизационных отношений и доверия (Erridge, Greer, 2002), так как традиционно принятые конкурентные процедуры закупок, используемые для государственных контрактов, ограничивают наращивание социального капитала в партнерстве заказчиков и поставщиков и развитие их долгосрочных отношений (Steane, Walker, 2000). При отсутствии доверия

реализация успешного обмена осуществляется за счет формальных правил, контракты усложняются, возрастает нагрузка на контролирующие органы. В то же время институты, способствующие повышению уровня доверия, облегчают транзакции в условиях неопределенности, снижают издержки поиска контрагентов и получения достоверной информации (Мельников, Ка-релин, 2019). Учет репутации может выступать практическим механизмом формирования доверия.

Как показал данный блок обзора, помимо непосредственного влияния репутации на эффективность закупок существует и опосредованное влияние через формирование доверия между игроками рынка, которое играет важную роль в обеспечении эффективности контрактных взаимоотношений.

## Заключение

Эффективность – одна из ключевых тем анализа государственных закупок (Karjalainen, 2011). Реформирование госзакупок в русле подходов NPM предполагает более активное использование альтернативных ценовому критерию способов выбора поставщиков, в частности, с опорой на критерий репутации поставщиков (Kelman, 2002). Репутация выступает инструментом преодоления принципал-агентской проблемы в целях повышения эффективности закупок.

В статье продемонстрировано многообразие мнений и подходов к учету репутации в госзакупках, как с точки зрения практики закупок, так и среди исследователей, что обуславливает актуальность вопроса об оптимальном регулировании. Представленная классификация источников в зависимости от эффектов учета репутации позволяет системно рассмотреть аргументы за и против касательно расширения учета репутации поставщиков в госзакупках. Потенциальный негативный эффект учета репутации – формирование барьеров для новых и малых фирм, однако вероятность получить контракт у опытных поставщиков выше даже при отсутствии соответствующего критерия в формальной процедуре (Gomes и др., 2022). При этом ряд исследований показывает, что репутация не является существенным препятствием для новых поставщиков (Kachour и др., 2016), а при выработке корректных механизмов учета репутации негативный эффект преодолевается (Butler и др., 2020). С другой стороны, учет репутации положительно влияет на эффективность госзакупок в терминах производительности поставщиков, качества, сроков, снижения рисков (Spagnolo, 2012; Decarolis и др., 2016; Fiorino и др., 2018), а также посредством формирования доверия между заказчиками и поставщиками (Яковлев и др., 2022).

Системный обзор исследований эффектов учета репутации говорит скорее в пользу широкого применения этого критерия в госзакупках. Этот вывод важен для госзаказчиков, принимающих решение о выборе критериев оценки поставщиков при подготовке проведения конкурса, в частности, об использовании критериев опыта и репутации.

Возможные рекомендации по регулированию учета репутации в госзакупках относятся, во-первых, к использованию индикаторов репутации.

В российской практике показатели качества, сроков поставок не учитываются, что может снижать эффективность показателей предыдущего опыта поставщика. И во-вторых, рекомендации относятся к действованию механизма централизованного сбора и предоставления информации, подтверждающей опыт и деловую репутацию поставщика. Такая система снижает риски подделки документов, предоставляет госзаказчикам удобный и простой инструмент проверки репутации. Уверенность госзаказчиков в полноте и достоверности информации улучшает их взаимоотношения с поставщиками посредством формирования доверия.

Среди исследований по теме репутации представлены и обзорные статьи (см., например: Yakimova, 2021), однако систематизации источников, посвященных фактору репутации в госзакупках, ранее не проводилось, поэтому статья будет полезна исследователям в этой сфере. Обзор позволил также выявить малоизученные аспекты, которые представляют интерес для дальнейших исследований. Как было отмечено, механизмы учета репутации могут давать разные эффекты, при этом выработка механизма должна соответствовать институциональным особенностям. Это обуславливает важность анализа конкретных механизмов учета репутации и их эффективности в российских госзакупках. Кроме того, в настоящий момент фактор репутации в госзакупках в основном исследуется в контексте репутации поставщиков. Роль репутации госзаказчиков отмечается лишь немногими авторами (Picci, 2011; Яковлев и др., 2022) и представляется перспективным направлением для дальнейшего изучения.

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

---

1. Мельников В.В., Карелин И.Н. Влияние институциональной среды на эффективность финансирования государственных и муниципальных закупок // Вестник НГУЭУ. 2019. № 3. С. 162–174.
2. Яковлев А.А., Ткаченко А.В., Емельянова М.К., Балаева О.Н. Репутация и доверие в российской системе госзакупок // Journal of Institutional Studies (Журнал институциональных исследований). 2022. Т. 14, № 1. С. 89–107.
3. Albano G.-L., Calzolari G., Dini F., Iossa E., Spagnolo G. Procurement contracting strategies, in: Handbook of Procurement (eds. Dimitri N., Piga G., Spagnolo G.). Cambridge University Press, Cambridge, 2006. P. 82–120.
4. Banerjee A.V., Duflo E. Reputation effects and the limits of contracting: A study of the Indian software industry // The Quarterly Journal of Economics. 2000. Vol. 115, no. 3. P. 989–1017.
5. Barnett M.L., Jermier J.M., Lafferty B.A. Corporate reputation: The definitional landscape // Corporate reputation review. 2006. Vol. 9. P. 26–38.

6. Batley R., Larbi G. *Changing Role of Government: the Reform of Public Services in Developing Countries*. Basingstoke Hampshire (UK), Palgrave Macmillan, 2004.
7. Bauhr M., Czibik Á., de Fine Licht J., Fazekas M. *Lights on the shadows of public procurement: Transparency as an antidote to corruption* // *Governance*. 2020. Vol. 33, no. 3. P. 495–523.
8. Beausoleil J.W. *Past performance handbook: Applying commercial practices to federal procurement*. Berrett-Koehler Publishers, 2010.
9. Bergman M.A., Lundberg S. *Tender evaluation and supplier selection methods in public procurement* // *Journal of Purchasing and Supply Management*. 2013. Vol. 19, no. 2. P. 73–83.
10. Bernstein L. *Beyond relational contracts: Social capital and network governance in procurement contracts* // *Journal of Legal Analysis*. 2015. Vol. 7, no. 2. P. 561–621.
11. Bradshaw J., Chang S. *Past Performance as an Indicator of Future Performance: Selecting an Industry Partner to Maximize the Probability of Program Success* // *Defense Acquisition Research Journal: A Publication of the Defense Acquisition University*. 2013. Vol. 20, no. 1. P. 49–70.
12. Brunjes B.M. *Competition and federal contractor performance* // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2020. Vol. 30, no. 2. P. 202–219.
13. Bryson J.M., Crosby B.C., Bloomberg L. *Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management* // *Public administration review*. 2014. Vol. 74, no. 4. P. 445–456.
14. Butler J.V., Carbone E., Conzo P., Spagnolo G. *Past performance and entry in procurement: An experimental investigation* // *Journal of Economic Behavior & Organization*. 2020. Vol. 173. P. 179–195.
15. Chiou L., Pate J. *Trust, reputation and bidding behaviour in online mystery auctions* // *Applied Economics Letters*. 2018. Vol. 25, no. 10. P. 702–706.
16. Dan W., Ying F., Feng W. *Study on trust among supply chain companies* // *2006 International Conference on Management Science and Engineering*. IEEE, 2006. P. 2266–2271.
17. Decarolis F., Spagnolo G., Pacini R. *Past performance and procurement outcomes* // *National Bureau of Economic Research*. 2016. No. w22814. URL: <https://www.nber.org/papers/w22814>
18. De Clercq D., Rangarajan D. *The role of perceived relational support in entrepreneur–customer dyads* // *Entrepreneurship Theory and Practice*. 2008. Vol. 32, no. 4. P. 659–683.
19. Di Mauro C., Ancarani A., Hartley T. *Unravelling SMEs' participation and success in public procurement* // *Journal of Public Procurement*. 2020. Vol. 20, no. 4. P. 377–401.
20. El-khalek H.A., Aziz R.F., Morgan E.S. *Identification of construction subcontractor prequalification evaluation criteria and their impact on project success* // *Alexandria Engineering Journal*. 2019. Vol. 58, no. 1. P. 217–223.

21. Erridge A., Greer J. Partnerships and public procurement: building social capital through supply relations // *Public Administration*. 2002. Vol. 80, no. 3. P. 503–522.
22. Farr M. Co-production and value co-creation in outcome-based contracting in public services // *Public Management Review*. 2016. Vol. 18, no. 5. P. 654–672.
23. Finne M., Turunen T., Eloranta V. Striving for network power: The perspective of solution integrators and suppliers // *Journal of Purchasing and Supply Management*. 2015. Vol. 21, no. 1. P. 9–24.
24. Fiorino N., Galli E., Rizzo I., Valente M. Public Procurement and Reputation: An Agent-Based Model // *SWPS 2018–17*. 2018. URL: <https://ssrn.com/abstract=3268038>
25. Flynn A. Re-thinking SME disadvantage in public procurement // *Journal of Small Business and Enterprise Development*. 2017. Vol. 24, no. 4. P. 991–1008.
26. Flynn A., Davis P. Investigating the effect of tendering capabilities on SME activity and performance in public contract competitions // *International Small Business Journal*. 2017. Vol. 35, no. 4. P. 449–469.
27. Fombrun C.J., Ponzi L.J., Newburry W. Stakeholder tracking and analysis: The Rep-Trak® system for measuring corporate reputation // *Corporate reputation review*. 2015. Vol. 18, no. 1. P. 3–24.
28. Fombrun C., Shanley M. What's in a name? Reputation building and corporate strategy // *Academy of management Journal*. 1990. Vol. 33, no. 2. P. 233–258.
29. Gomes G.S., Chain C.P., Sobral E.F.M. Effects of Performance History on the Contracting of Suppliers in the Brazilian Federal Public Administration // *Revista Contabilidade, Gestão e Governança*. 2022. Vol. 25. P. 272–290.
30. Gunawardane G. Managing supplier to customer direct service triads in service supply chains: a case study // *Journal of Supply Chain and Operations Management*. 2012. Vol. 10, no. 2. P. 50–64.
31. Hai N.L., Watanabe T. The status quo and perspective for improvement of public works procurement performance in Vietnam // *Journal for the Advancement of Performance Information and Value*. 2014. Vol. 6, no. 1. P. 22–39.
32. Hansen H., Samuelsen B.M., Silseth P.R. Customer perceived value in BtB service relationships: Investigating the importance of corporate reputation // *Industrial Marketing Management*. 2008. Vol. 37, no. 2. P. 206–217.
33. Hedvall K., Dubois A., Lind F. Analysing an activity in context: A case study of the conditions for vehicle maintenance // *Industrial Marketing Management*. 2016. Vol. 58. P. 69–82.
34. Holma A.M., Vesalainen J., Söderman A., Sammalmaa J. Service specification in pre-tender phase of public procurement – A triadic model of meaningful involvement // *Journal of Purchasing and Supply Management*. 2020. Vol. 26, no. 1. Art. 100580.
35. Jing J., Myers L.A., Ng J., Su L. Customer referencing and capital market benefits: Evidence from the cost of equity // *Contemporary Accounting Research*. 2022. DOI: 10.1111/1911-3846.12850

36. Kachour M., Mamavi O., Nagati H. The Role Of Reputation In Market Entry: Evidence From French Public Procurement // *Journal of Applied Business Research (JABR)*. 2016. Vol. 32, no. 3. P. 805–814.
37. Karjalainen K. Estimating the cost effects of purchasing centralization – Empirical evidence from framework agreements in the public sector // *Journal of Purchasing and supply Management*. 2011. Vol. 17, no. 2. P. 87–97.
38. Kelman S. Remaking federal procurement // *Public Contracts Law Journal*. 2002. Vol. 31, no. 4. P. 581–662.
39. Koning P., Van De Meerendonk A. The impact of scoring weights on price and quality outcomes: An application to the procurement of Welfare-to-Work contracts // *European Economic Review*. 2014. Vol. 71. P. 1–14.
40. Koronis E., Ponis S.T. Introducing corporate reputation continuity to support organizational resilience against crises // *Journal of Applied Business Research*. 2012. Vol. 28, no. 2. P. 283–290.
41. Lamothe M., Lamothe S. To Trust or Not to Trust? What Matters in Local Government-Vendor Relationships? // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2012. Vol. 22, no. 4. P. 867–892.
42. Levitt T. Industrial Purchasing Behaviour: A Study of Communications Effects. Harvard Business School, Cambridge, MA, 1965.
43. Li M.E.I., Choi T.Y. Triads in services outsourcing: Bridge, bridge decay and bridge transfer // *Journal of supply chain management*. 2009. Vol. 45, no. 3. P. 27–39.
44. Lingard H., Oswald D., Le T. Embedding occupational health and safety in the procurement and management of infrastructure projects: institutional logics at play in the context of new public management // *Construction management and economics*. 2019. Vol. 37, no. 10. P. 567–583.
45. MacLeod W.B. Reputations, relationships, and contract enforcement // *Journal of economic literature*. 2007. Vol. 45, no. 3. P. 595–628.
46. Mamavi O., Nagati H., Pache G., Wehrle F.T. How does performance history impact supplier selection in public sector? // *Industrial Management & Data Systems*. 2015. Vol. 115, no. 1. P. 107–128.
47. Manello A., Calabrese G. The influence of reputation on supplier selection: An empirical study of the European automotive industry // *Journal of Purchasing and Supply Management*. 2019. Vol. 25, no. 1. P. 69–77.
48. Martin G., Burke R.J. (eds.) *Corporate reputation: Managing opportunities and threats*. Gower Publishing, Ltd., 2012.
49. Marzouk M.M., El Kherbawy A.A., Khalifa M. Factors influencing sub-contractors selection in construction projects // *HBRC Journal*. 2013. Vol. 9, no. 2. P. 150–158.
50. McCue C.P., Prier E., Swanson D. Five dilemmas in public procurement // *Journal of Public Procurement*. 2015. Vol. 15, no. 2. P. 177–207. URL: <https://doi.org/10.1108/JOPP-15-02-2015-B003>

51. Milgrom P., Roberts J. Economic theories of the firm: Past, present, and future // *The Canadian Journal of Economics*. 1988. Vol. 21. P. 444–458.
52. Miremadi A., Babakhani N., Yousefian M., Fotoohi H. Importance of the corporate reputation in B2B context in Iran: An empirical study // *International Journal of Marketing Studies*. 2011. Vol. 3, no. 4. P. 146–157.
53. Nätti S., Pekkarinen S., Hartikka A., Holappa T. The mediator role in value co-creation within a triadic business service relationship // *Industrial Marketing Management*. 2014. Vol. 43, no. 6. P. 977–984.
54. Picci L. Reputation-based governance. Stanford University Press, 2011.
55. Popa M. Uncovering the structure of public procurement transactions // *Business and Politics*. 2019. Vol. 21, no. 3. P. 351–384.
56. Rathinam F.X. Determinants of Inter-Firm Contractual Relations: A Case of Indian Software Industry // *ICFAI Journal of Financial Economics*. 2008. Vol. 6, no. 4. P. 73–85.
57. Roberts P.W., Dowling G.R. Corporate reputation and sustained superior financial performance // *Strategic Management Journal*. 2002. Vol. 23, no. 12. P. 1077–1093.
58. Saussier S., Tirole J. Strengthening the efficiency of public procurement // *Notes du conseil d'analyse économique*. 2015. Vol. 22, no. 3. P. 1–12.
59. Schwaiger M. Components and parameters of corporate reputation – An empirical study // *Schmalenbach business review*. 2004. Vol. 56, no. 1. P. 46–71.
60. Snider K., Walkner M. Best practices and protests: Toward effective use of past performance as a criterion in source selections // *Journal of Public Procurement*. 2001. Vol. 1, no. 1. P. 96–122.
61. Spagnolo G. Reputation, competition, and entry in procurement // *International Journal of Industrial Organization*. 2012. Vol. 30, no. 3. P. 291–296.
62. Spagnolo G. Reputation for Quality and Entry in Procurement: Is there a Trade-Off? // *Free Policy Brief Series*. 2014. URL: <https://freepolicybriefs.org/2014/02/24/reputation-for-quality-and-entry-in-procurement-is-there-a-trade-off/>
63. Steane P.D., Walker D.H.T. Competitive tendering and contracting public sector services in Australia – a facilities management issue // *Facilities*. 2000. Vol. 18, no. 5/6. P. 245–255. URL: <https://doi.org/10.1108/02632770010328144>
64. Stuebs M., Sun L. Corporate reputation and technical efficiency: Evidence from the chemical and business services industries // *Journal of Applied Business Research*. 2009. Vol. 25, no. 5. P. 21–30.
65. Van Duren J., Dorée A. An evaluation of the performance information procurement system (PiPS) // *Journal of Public Procurement*. 2010. Vol. 10, no. 2. P. 187–210.
66. Van Slyke D.M. The mythology of privatization in contracting for social services // *Public Administration Review*. 2003. Vol. 63. P. 296–315.
67. Wartick S.L. Measuring corporate reputation: Definition and data // *Business & Society*. 2002. Vol. 41, no. 4. P. 371–393.

68. Williamson O.E. Transaction-cost economics: the governance of contractual relations // *The journal of Law and Economics*. 1979. Vol. 22, no. 2. P. 233–261.
69. Yakimova V.A. Formation and assessment of the investment and reputation capital of the enterprise // *Finance: Theory and Practice*. 2021. Vol. 25, no. 4. P. 64–81. DOI: 10.26794/2587-5671-2021-25-4-64-81
70. Zhao Y., Smith L. How supplier involvement influences buyer satisfaction and trust: a study of industrial markets // *Innovative Marketing*. 2006. Vol. 2, no. 2. P. 110–121.

## REFERENCES

1. Albano, G., Calzolari, G., Dini, F., Iossa, E. and Spagnolo, G. (2006) 'Procurement contracting strategies', In: N. Dimitri, G. Piga and G. Spagnolo (Eds.) *Handbook of Procurement*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 82–120. DOI: 10.1017/CBO9780511492556.005
2. Banerjee, A.V. and Duflo, E. (2000) 'Reputation effects and the limits of contracting: A study of the Indian software industry', *The Quarterly Journal of Economics*, 115(3), pp. 989–1017.
3. Barnett, M.L., Jermier, J.M. and Lafferty, B.A. (2006) 'Corporate reputation: The definitional landscape', *Corporate Reputation Review*, 9, pp. 26–38.
4. Batley, R. and Larbi, G. (2004) *Changing Role of Government: the Reform of Public Services in Developing Countries*. Basingstoke Hampshire (UK): Palgrave Macmillan.
5. Bauhr, M., Czibik, Á., de Fine Licht, J. and Fazekas, M. (2020) 'Lights on the shadows of public procurement: Transparency as an antidote to corruption', *Governance*, 33(3), pp. 495–523.
6. Beausoleil, J.W. (2010) *Past performance handbook: Applying commercial practices to federal procurement*. Berrett-Koehler Publishers.
7. Bergman, M.A. and Lundberg, S. (2013) 'Tender evaluation and supplier selection methods in public procurement', *Journal of Purchasing and Supply Management*, 19(2), pp. 73–83.
8. Bernstein, L. (2015) 'Beyond relational contracts: Social capital and network governance in procurement contracts', *Journal of Legal Analysis*, 7(2), pp. 561–621.
9. Bradshaw, J. and Chang, S. (2013) 'Past Performance as an Indicator of Future Performance: Selecting an Industry Partner to Maximize the Probability of Program Success', *Defense Acquisition Research Journal: A Publication of the Defense Acquisition University*, 20(1), pp. 49–70.
10. Brunjes, B.M. (2020) 'Competition and federal contractor performance', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 30(2), pp. 202–219.

11. Bryson, J.M., Crosby, B.C. and Bloomberg, L. (2014) 'Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management', *Public Administration Review*, 74(4), pp. 445–456.
12. Butler, J.V., Carbone, E., Conzo, P. and Spagnolo, G. (2020) 'Past performance and entry in procurement: An experimental investigation', *Journal of Economic Behavior & Organization*, 173, pp. 179–195.
13. Chiou, L. and Pate, J. (2018) 'Trust, reputation and bidding behavior in online mystery auctions', *Applied Economics Letters*, 25(10), pp. 702–706.
14. Dan, W., Ying, F. and Feng, W. (2006) 'Study on trust among supply chain companies', *2006 International Conference on Management Science and Engineering, IEEE*, pp. 2266–2271.
15. Decarolis, F., Spagnolo, G. and Pacini, R. (2016) 'Past performance and procurement outcomes', *National Bureau of Economic Research*, w22814. Available at: <https://www.nber.org/papers/w22814> (accessed 26 May 2023).
16. De Clercq, D. and Rangarajan, D. (2008) 'The role of perceived relational support in entrepreneur–customer dyads', *Entrepreneurship Theory and Practice*, 32(4), pp. 659–683.
17. Di Mauro, C., Ancarani, A. and Hartley, T. (2020) 'Unravelling SMEs' participation and success in public procurement', *Journal of public procurement*, 20(4), pp. 377–401.
18. El-khalek, H.A., Aziz, R.F. and Morgan, E.S. (2019) 'Identification of construction subcontractor prequalification evaluation criteria and their impact on project success', *Alexandria Engineering Journal*, 58(1), pp. 217–223.
19. Erridge, A. and Greer, J. (2002) 'Partnerships and public procurement: building social capital through supply relations', *Public Administration*, 80(3), pp. 503–522.
20. Farr, M. (2016) 'Co-production and value co-creation in outcome-based contracting in public services', *Public Management Review*, 18(5), pp. 654–672.
21. Finne, M., Turunen, T. and Eloranta, V. (2015) 'Striving for network power: The perspective of solution integrators and suppliers', *Journal of Purchasing and Supply Management*, 21(1), pp. 9–24.
22. Fiorino, N., Galli, E., Rizzo, I. and Valente, M. (2018) 'Public procurement and reputation: An agent-based model', *SWPS 2018-17*. Available at: <https://ssrn.com/abstract=3268038> (accessed 26 May 2023).
23. Flynn, A. (2017) 'Re-thinking SME disadvantage in public procurement', *Journal of Small Business and Enterprise Development*, 24(4), pp. 991–1008.
24. Flynn, A. and Davis, P. (2017) 'Investigating the effect of tendering capabilities on SME activity and performance in public contract competitions', *International Small Business Journal*, 35(4), pp. 449–469.
25. Fombrun, C.J., Ponzi, L.J. and Newburry, W. (2015) 'Stakeholder tracking and analysis: The RepTrak® system for measuring corporate reputation', *Corporate Reputation Review*, 18, pp. 3–24.
26. Fombrun, C. and Shanley, M. (1990) 'What's in a name? Reputation building and corporate strategy', *Academy of management Journal*, 33(2), pp. 233–258.

27. Gomes, G.S., Chain, C.P. and Sobral, E.F.M. (2022) 'Effects of performance history on the contracting of suppliers in the Brazilian federal public administration', *Revista Contabilidade, Gestão e Governança*, 25, pp. 272–290.
28. Gunawardane, G. (2012) 'Managing supplier to customer direct service triads in service supply chains: A case study', *Journal of Supply Chain and Operations Management*, 10(2), pp. 50–64.
29. Hai, N.L. and Watanabe, T. (2014) 'The status quo and perspective for improvement of public works procurement performance in Vietnam', *Journal for the Advancement of Performance Information and Value*, 6(1), pp. 22–39.
30. Hansen, H., Samuelsen, B.M. and Silseth, P.R. (2008) 'Customer perceived value in BtB service relationships: Investigating the importance of corporate reputation', *Industrial Marketing Management*, 37(2), pp. 206–217.
31. Hedvall, K., Dubois, A. and Lind, F. (2016) 'Analysing an activity in context: A case study of the conditions for vehicle maintenance', *Industrial Marketing Management*, 58, pp. 69–82.
32. Holma, A.M., Vesalainen, J., Söderman, A. and Sammalmaa, J. (2020) 'Service specification in pre-tender phase of public procurement – A triadic model of meaningful involvement', *Journal of Purchasing and Supply Management*, 26(1), 100580.
33. Jing, J., Myers, L.A., Ng, J. and Su, L. (2022) 'Customer referencing and capital market benefits: Evidence from the cost of equity', *Contemporary Accounting Research*. DOI: 10.1111/1911-3846.12850
34. Kachour, M., Mamavi, O. and Nagati, H. (2016) 'The role of reputation in market entry: evidence from French public procurement', *Journal of Applied Business Research (JABR)*, 32(3), pp. 805–814.
35. Karjalainen, K. (2011) 'Estimating the cost effects of purchasing centralization – Empirical evidence from framework agreements in the public sector', *Journal of Purchasing and supply Management*, 17(2), pp. 87–97.
36. Koning, P. and Van De Meerendonk, A. (2014) 'The impact of scoring weights on price and quality outcomes: An application to the procurement of Welfare-to-Work contracts', *European Economic Review*, 71, pp. 1–14.
37. Koronis, E. and Ponis, S.T. (2012) 'Introducing corporate reputation continuity to support organizational resilience against crises', *Journal of Applied Business Research (JABR)*, 28(2), pp. 283–290.
38. Kelman, S. (2002) 'Remaking federal procurement', *Public Contracts Law Journal*, 31(4), pp. 581–662.
39. Lamothe, M. and Lamothe, S. (2012) 'To trust or not to trust? What matters in local government-vendor relationships?', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(4), pp. 867–892.
40. Levitt, T. (1965) *Industrial Purchasing Behavior: A Study of Communications Effects*. Harvard Business School: Cambridge, MA.

41. Li, M.E.I. and Choi, T.Y. (2009) 'Triads in services outsourcing: bridge, bridge decay and bridge transfer', *Journal of Supply Chain Management*, 45(3), pp. 27–39.
42. Lingard, H., Oswald, D. and Le, T. (2019) 'Embedding occupational health and safety in the procurement and management of infrastructure projects: institutional logics at play in the context of new public management', *Construction Management and Economics*, 37(10), pp. 567–583.
43. MacLeod, W.B. (2007) 'Reputations, relationships, and contract enforcement', *Journal of economic literature*, 45(3), pp. 595–628.
44. Mamavi, O., Nagati, H., Pache, G. and Wehrle, F.T. (2015) 'How does performance history impact supplier selection in public sector?', *Industrial Management & Data Systems*, 115(1), pp. 107–128.
45. Manello, A. and Calabrese, G. (2019) 'The influence of reputation on supplier selection: An empirical study of the European automotive industry', *Journal of Purchasing and Supply Management*, 25(1), pp. 69–77.
46. Martin, M.G. and Burke, R.J. (Eds.) (2012) *Corporate reputation: Managing opportunities and threats*. Gower Publishing, Ltd.
47. Marzouk, M.M., El Kherbawy, A.A. and Khalifa, M. (2013) 'Factors influencing subcontractors selection in construction projects', *Hbrc Journal*, 9(2), pp. 150–158.
48. McCue, C.P., Prier, E. and Swanson, D. (2015) 'Five dilemmas in public procurement', *Journal of public procurement*, 15(2), pp. 177–207. Available at: <https://doi.org/10.1108/JOPP-15-02-2015-B003> (accessed 26 May 2023).
49. Melnikov, V.V. and Karelina, I.N. 'Impact of institutional environment upon efficiency of financing public and municipal procurement', *Vestnik NSUEM*, 3, pp. 162–174. (In Russian).
50. Milgrom, P. and Roberts, J. (1988) 'Economic theories of the firm: past, present, and future', *Canadian Journal of Economics*, 21, pp. 444–458.
51. Miremadi, A., Babakhani, N., Yousefian, M. and Fotoohi, H. (2011) 'Importance of the corporate reputation in B2B context in Iran: An empirical study', *International Journal of Marketing Studies*, 3(4), pp. 146–157.
52. Nätti, S., Pekkarinen, S., Hartikka, A. and Holappa, T. (2014) 'The mediator role in value co-creation within a triadic business service relationship', *Industrial Marketing Management*, 43(6), pp. 977–984.
53. Picci, L. (2011) *Reputation-based governance*. Stanford University Press.
54. Popa, M. (2019) 'Uncovering the structure of public procurement transactions', *Business and Politics*, 21(3), pp. 351–384.
55. Rathinam, F. (2008) 'Determinants of Inter Firm Contractual Relations: A Case of Indian Software Industry', *ICFAI Journal of Financial Economics*, 6(4), pp. 73–85.
56. Roberts, P.W. and Dowling, G.R. (2002) 'Corporate reputation and sustained superior financial performance', *Strategic Management Journal*, 23(12), pp. 1077–1093.

57. Saussier, S. and Tirole, J. (2015) 'Strengthening the efficiency of public procurement', *Notes du Conseil D'analyse Economique*, 22(3), pp. 1–12.
58. Schwaiger, M. (2004) 'Components and parameters of corporate reputation – An empirical study', *Schmalenbach Business Review*, 56(1), pp. 46–71.
59. Snider, K. and Walkner, M. (2001) 'Best practices and protests: Toward effective use of past performance as a criterion in source selections', *Journal of Public Procurement*, 1(1), pp. 96–122.
60. Spagnolo, G. (2012) 'Reputation, competition, and entry in procurement', *International Journal of Industrial Organization*, 30(3), pp. 291–296.
61. Spagnolo, G. (2014) 'Reputation for Quality and Entry in Procurement: Is there a Trade-Off?', *Free Policy Brief Series*. Available at: <https://freepolicybriefs.org/2014/02/24/reputation-for-quality-and-entry-in-procurement-is-there-a-trade-off/> (accessed 26 May 2023).
62. Steane, P.D. and Walker, D.H.T. (2000) 'Competitive tendering and contracting public sector services in Australia—a facilities management issue', *Facilities*, 18(5/6), pp. 245–255. Available at: <https://doi.org/10.1108/02632770010328144> (accessed 26 May 2023).
63. Stuebs, M. and Sun, L. (2009) 'Corporate reputation and technical efficiency: Evidence from the chemical and business services industries', *Journal of Applied Business Research (JABR)*, 25(5), pp. 21–30.
64. Van Duren, J. and Dorée, A. (2010) 'An evaluation of the performance information procurement system (PiPS)', *Journal of Public Procurement*, 10(2), pp. 187–210.
65. Van Slyke, D.M. (2003) 'The mythology of privatization in contracting for social services', *Public Administration Review*, 63(3), pp. 296–315.
66. Wartick, S.L. (2002) 'Measuring corporate reputation: Definition and data', *Business & Society*, 41(4), pp. 371–392.
67. Williamson, O.E. (1979) 'Transaction-cost economics: the governance of contractual relations', *The Journal of Law and Economics*, 22(2), pp. 233–261.
68. Yakimova, V.A. (2021) 'Formation and Assessment of the Investment and Reputation Capital of the Enterprise', *Finance: Theory and Practice*, 25(4), pp. 64–81. DOI: 10.26794/2587-5671-2021-25-4-64-81
69. Yakovlev, A.A., Tkachenko, A.V., Emelianova, M.K. and Balaeva, O.N. (2022) 'Reputation and trust in the Russian public procurement system', *Journal of Institutional Studies*, 14(1), pp. 86–99. DOI: 10.17835/2076-6297.2022.14.1.086-099. (In Russian).
70. Zhao, Y. and Smith, L. (2006) 'How supplier involvement influences buyer satisfaction and trust: a study of industrial markets', *Innovative Marketing*, 2(2), pp. 110–121.

Статья поступила в редакцию 10.03.2023;  
одобрена после рецензирования 10.05.2023;  
принята к публикации 11.05.2023.

## **К сведению авторов**

*Публикация в журнале является бесплатной.*

Все статьи проходят этап рецензирования.

Представляемый 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 дпі. 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 «Прессы России. Подписка – 2023»**

Том 1. Газеты и журналы

**Подписной индекс – 81224**

Подписано в печать 05.06.2023. Формат 60x88<sup>1/8</sup>  
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

Для заметок

---