

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ «ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»

В О П Р О С Ы

ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Public Administration Issues

№ 1

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

ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Главный редактор –
ЯКОБСОН Лев Ильич

Заместитель главного редактора –
БАРАБАШЕВ Алексей Георгиевич
Заместитель главного редактора –
ЗВЕРЕВА Ирина Александровна

Члены редакционного совета

АЛЕКСАНДРОВ Д.А.
АНДРОНИЧАНУ А. (Румыния)
АУЗАН А.А.
АФАНАСЬЕВ М.П.
КЕМПБЕЛЛ Э. (Великобритания)
ДЭВИС К.М. (Великобритания)
КЛИМЕНКО А.В.
КОРДОНСКИЙ С.Г.
КОСАРЕВА Н.Б.
КРАСНОВ М.А.
КУК Л. (США)
КУПРЯШИН Г.Л.
ЛЕВИЦКАЯ А.Ю.
МЕЛЬВИЛЬ А.Ю.
НЕМЕЦ Ю. (Чешская Республика)
НЕСТЕРЕНКО Т.Г.
ОБОЛОНСКИЙ А.В.
ОВЧИННИКОВ И.И.
ПИРОГ М. (США)
ПЛЮСНИН Ю.М.
ПРОКОПОВ Ф.Т.
ПЧЕЛИНЦЕВ С.В.
СИВИЦКИЙ В.А.
СТРАУССМАН ДЖ. (США)
ТИХОМИРОВ Ю.А.
ШАРОВ А.В.
ЮЖАКОВ В.Н.

Учредитель: НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
«ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»

Позиция редакции может
не совпадать с мнением авторов.
Перепечатка материалов возможна
только по согласованию с редакцией.

Отв. секретарь: Захарова И.А.

Литературный редактор, корректор:
Портнова Т.В.
Редактор текстов на английском языке:
Габриелова Е.В.
Верстка и дизайн: Медведев В.А.

Адрес редакции фактический:
109074, Россия,
Москва, Славянская пл., 4, стр. 2,
офис 307, НИУ ВШЭ
Почтовый: 101000, Россия,
Москва, ул. Мясницкая, 20,
НИУ ВШЭ
Тел.: +7 495 624-06-39
Факс: +7 495 624-06-39
Web-site: <http://vgmu.hse.ru>
E-mail: vgmu@hse.ru

Адрес издателя и распространителя,
фактический: 117418, Россия,
Москва, ул. Профсоюзная, 33, корп. 4,
Издательский дом НИУ ВШЭ
почтовый: 101000, Россия,
Москва, ул. Мясницкая, 20,
НИУ ВШЭ
Тел.: +7 495 772-95-90 доб. 15298
E-mail: id@hse.ru

NATIONAL RESEARCH UNIVERSITY HIGHER SCHOOL OF ECONOMICS

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, Academic Supervisor of the Department of Public and Local Service Faculty of Social Sciences, HSE, Russian Federation

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

Editorial Council

DANIIL A. ALEXANDROV – Professor, Deputy Director of the HSE Campus in St. Petersburg, Dean of the HSE Faculty of Social Sciences and Humanities, HSE Campus in St. Petersburg, Russian Federation

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

ALEXANDER A. AUZAN – Dean of the Faculty of Economics, Moscow State University, President of the Institute of National Project «Social Contract», Russian Federation

MSTISLAV P. AFANASIEV – Professor, HSE, Russian Federation

ADRIAN CAMPBELL – Professor, School of Government and Society University of Birmingham, United Kingdom

LINDA J. COOK – Professor, Department of Political Science, Chesler-Mallow Senior Research Fellow, Pembroke Center Brown University, United States of America

ANDREY V. KLIMENKO – Professor Director of the Institute for Public Administration and Municipal Management, HSE, Russian Federation

CRISTOPHER M. DAVIS – Doctor of Sciences, Leading Research Fellow: Centre for Health Policy, NRU HSE. United Kingdom

SIMON G. KORDONSKY – Head of the Laboratory for Local Administration; Professor, Head of the Department of Local Administration, School of Public Administration, Faculty of Social Sciences, HSE, Russian Federation

NADEZHDA B. KOSAREVA – President of the Foundation Institute for Urban Economics, Academic Supervisor of the Graduate School of Urban Studies and Planning, HSE, Russian Federation

MIHAIL A. KRASNOV – Head of the Department of Constitutional and Municipal Law, Faculty of Law, HSE, Russian Federation

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

ALEKSANDRA YU. LEVITSKAYA – Adviser to the President of the Russian Federation

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

JURAJ NEMEC – Professor, Masaryk University in Brno, Czech Republic, Vice-president of IRSPM and IASIA HYPERLINK

TATIANA G. NESTERENKO – Deputy Minister of the Finance Ministry of the Russian Federation

ALEXANDER V. OBOLONSKY – Professor of the Department of Public and Local Service, of School of Public Administration, Faculty of Social Sciences, HSE, Russian Federation

IVAN I. OVCHINNIKOV – Professor of the Department Of Constitutional and Municipal Law, Faculty of Law, HSE, Russian Federation

MAUREEN PIROG – Rudy Professor of Policy Analysis, SPEA, Indiana University Affiliated Professor, Evans School, University of Washington, United States of America

JURI M. PLUSNIN – Professor of the Department of Local Administration, School of Public Administration, Faculty of Social Sciences, HSE, Russian Federation

FEDOR T. PROKOPOV – Professor, Head of the Department of Theory and Practice of Public Administration, School of Public Administration, Faculty of Social Sciences, HSE, Russian Federation

SERGEY V. PCHELINTSEV – Deputy Head of the State & Legal Department of the Presidential Administration of the Russian Federation

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

JEFFREY STRAUSSMAN – Professor, Rockefeller College of Public Affairs & Policy, United States of America

YURIY A. TIKHOMIROV – Professor, Director of the Institute of Legal Research, HSE, Russian Federation

ANDREY V. SHAROV – Candidate of Legal Sciences, 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

NATIONAL RESEARCH UNIVERSITY
HIGHER SCHOOL OF ECONOMICS

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

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

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

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

The following key issues are addressed:

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

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

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

Editorial Staff

Executive Secretary – Irina A. Zakharova

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

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

Pre-Press – Vladimir A. Medvedev

Our address:

National Research University Higher School of Economics.

20 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russian Federation

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

ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Минченко О.С.

КАК COVID-19 ИЗМЕНИЛ УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ
В ОРГАНИЗАЦИЯХ ЧАСТНОГО И ПУБЛИЧНОГО СЕКТОРОВ 7

Лукашов А.И.

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ: СОВРЕМЕННЫЕ
ВЫЗОВЫ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ 20

Бабейкин Р.В.

ВЫЗОВЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ УКРУПНЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ
ОБРАЗОВАНИЙ НА ПРИМЕРЕ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ 39

Макаров П.Ю., Соколова М.В., Илларионов А.Е.

ИССЛЕДОВАНИЕ ПРАКТИКИ БРЕНДИНГА МАЛЫХ ГОРОДОВ:
ОПРОС РУКОВОДИТЕЛЕЙ ГОРОДСКИХ АДМИНИСТРАЦИЙ 66

Абрамов В.И., Андреев В.Д.

АНАЛИЗ СТРАТЕГИЙ ЦИФРОВОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ РЕГИОНОВ
РОССИИ В КОНТЕКСТЕ ДОСТИЖЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ ЦЕЛЕЙ 89

Мозговая О.О., Файн Б.И.

МЕЖРЕГИОНАЛЬНАЯ ДИФФЕРЕНЦИАЦИЯ СБЫТОВЫХ НАДБАВОК
ГАРАНТИРУЮЩИХ ПОСТАВЩИКОВ ЭЛЕКТРИЧЕСКОЙ ЭНЕРГИИ
ДО И ПОСЛЕ ПЕРЕХОДА НА МЕТОД СРАВНЕНИЯ АНАЛОГОВ 120

Сиваев С.Б., Смирнов О.О.

ПОДХОДЫ К РЕГУЛИРОВАНИЮ ТАРИФОВ НА ПОДКЛЮЧЕНИЕ
ОБЪЕКТОВ КАПИТАЛЬНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА
К КОММУНАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЕ 150

ЛИТЕРАТУРНЫЙ ОБЗОР

Погодина И.В., Авдеев Д.А.

ПРИМЕНЕНИЕ МЕХАНИЗМОВ «ПОДТАЛКИВАНИЯ»
(*NUDGE*) В ПОПУЛЯРИЗАЦИИ ВАКЦИНАЦИИ.
ОБЗОР ЗАРУБЕЖНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ 176

Бикташев А.А.

КОНЦЕПЦИЯ «УМНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ»
(*SMART REGULATION*) В ЗАРУБЕЖНЫХ ИССЛЕДОВАНИЯХ
ПО ГОСУДАРСТВЕННОМУ УПРАВЛЕНИЮ 199

РЕЦЕНЗИИ

Емельянов А.С., Залоило М.В.

РЕЦЕНЗИЯ НА МОНОГРАФИЮ «КАЧЕСТВО ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ» /
В.Н. Южаков, Е.И. Добролюбова, Ю.А. Тихомиров, А.Н. Старостина.
М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2022. 444 с. 223

THE THEORY AND PRACTICES OF PUBLIC ADMINISTRATION

Minchenko O.S.

HOW COVID-19 HAS CHANGED THE MANAGERIAL PROCESSES
IN PUBLIC AND PRIVATE ORGANIZATIONS..... 7

Lukashov A.I.

STATE FINANCIAL CONTROL: MODERN CHALLENGES
AND DIRECTIONS OF IMPROVEMENT..... 20

Babeykin R.V.

PROBLEMS AND PROSPECTS OF CONSOLIDATION
OF MUNICIPALITIES ON THE EXAMPLE OF THE MOSCOW REGION 39

Makarov P.Yu., Sokolova M.V., Illarionov A.E.

AN INVESTIGATION OF SMALL CITIES AND TOWNS BRANDING
PRACTICE: A SURVEY OF CITY ADMINISTRATION HEADS..... 66

Abramov V.I., Andreev V.D.

ANALYSIS OF STRATEGIES FOR DIGITAL TRANSFORMATION
OF RUSSIAN REGIONS IN THE CONTEXT OF ACHIEVING
NATIONAL GOALS 89

Mozgovaya O.O., Fain B.I.

INTERREGIONAL DIFFERENTIATION OF SALES MARKUPS
OF GUARANTEED (DEFAULT) ELECTRICITY SUPPLIERS
BEFORE AND AFTER THE SWITCH TO THE METHOD
OF ANALOGUES' COMPARISON 120

Sivaev S.B., Smirnov O.O.

APPROACHES TO REGULATION OF TARIFFS FOR CONNECTING
CAPITAL CONSTRUCTION OBJECTS TO PUBLIC UTILITIES
INFRASTRUCTURE..... 150

LITREVIEW

Pogodina I.V., Avdeev D.A.

USING NUDGE MECHANISMS IN PROMOTING VACCINATION.
REVIEW OF FOREIGN STUDIES 176

Biktashev A.A.

THE CONCEPT OF «SMART REGULATION» IN FOREIGN PUBLIC
ADMINISTRATION STUDIES..... 199

BOOK REVIEW

Emelyanov A.S., Zaloilo M.V.

REVIEW OF THE MONOGRAPH "THE QUALITY OF PUBLIC
ADMINISTRATION: PROBLEMS AND PROSPECTS" /

V.N. Yuzhakov, E.I. Dobrolyubova, Yu.A. Tikhomirov, A.N. Starostina.

Moscow: Delo Publishing House, RANEPa, 2022. 444 p. (In Russian)...... 223

Научная статья

УДК: 351

DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-1-7-19

КАК COVID-19 ИЗМЕНИЛ УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ В ОРГАНИЗАЦИЯХ ЧАСТНОГО И ПУБЛИЧНОГО СЕКТОРОВ

Минченко Ольга Сергеевна¹

¹ Ведущий эксперт, Центр междисциплинарных исследований,
Институт государственного и муниципального управления,
Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»;
101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20; osminchenko@hse.ru;
ORCID: 0000-0001-8086-1959

Аннотация. В статье на основе данных опроса работников частного и публичного секторов выявлены наиболее значимые организационные изменения после внедрения новых цифровых и нецифровых практик взаимодействия, а также оценена их эффективность.

Результаты опроса показали, что пандемия внесла значимые коррективы в работу организаций публичного сектора, а цифровизация стала одним из основных направлений модернизации государственного управления. Однако в организациях публичного сектора наблюдаются проблемы с адаптацией работников к нововведениям.

Для их преодоления необходимо стимулировать государственных служащих к использованию новых технологий, а также совершенствовать цифровые компетенции работников.

Ключевые слова: пандемия, организационные изменения, цифровизация, публичный сектор, цифровая трансформация.

Для цитирования: Минченко О. С. Как COVID-19 изменил управленческие процессы в организациях частного и публичного секторов // Вопросы государственного и муниципального управления. 2023. № 1. С. 7–19. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-1-7-19.

Original article

HOW COVID-19 HAS CHANGED THE MANAGERIAL PROCESSES IN PUBLIC AND PRIVATE ORGANIZATIONS

Olga S. Minchenko¹

¹ Lead expert, Interdisciplinary Research Center, Institute of Public Administration and Governance, National Research University Higher School of Economics; 20 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russia; osminchenko@hse.ru; ORCID: 0000-0001-8086-1959

Abstract. The article presents data from a survey of employees of private and public organizations to identify the most significant organizational changes that occurred as a result of introducing new digital and non-digital practices, and to evaluate their effectiveness. The results of this survey showed that the pandemic has made significant organizational changes in the work of public and private sector. A digitalization has become one of the main directions of public administration modernization.

However, in organizations of the public sector, there seem to be problems with the adaptation of employees to innovations. To overcome them, it is necessary to encourage civil servants to use new technologies, as well as improve the digital competencies of employees.

Keywords: digital transformation, public sector, pandemic, organizational changes.

For citation: Minchenko, O.S. (2023) 'How COVID-19 has changed the managerial processes in public and private organizations', *Public Administration Issues*, 1, pp. 7–19. (In Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-1-7-19.

JEL Classification: H7, M1.

Пандемия скорректировала тренды развития публичного сектора и существенно повлияла на порядок его работы. Ключевым направлением организационных изменений в этот период стал переход к дистанционной работе с использованием цифровых решений. В настоящем исследовании автор изучила влияние пандемии и введенных ограничительных мер на профессиональную жизнь работников государственного и частного секторов. Были собраны и проанализированы интересные организационные практики, которыми пользовались частный и публичный секторы в период пандемии.

Исследование базируется на предположении о том, что пандемия не создала новых векторов цифрового развития, а лишь подтолкнула его в запланированных направлениях. Как следствие, перестройка организационных процессов и их цифровизация останутся долгосрочным явлением, а не только способом пережить кризис. Инновации будут сохранены, и с завершением пандемии не произойдет отката назад к «допандемийным» технологиям и процессам. Еще одной гипотезой исследования стало предположение о равномерности внедрения новых практик в публичном и частном секторах. Это означает, что государственные структуры и частный бизнес используют примерно одни и те же решения для преодоления сложностей в работе организаций в период пандемии.

Очевидным подтверждением данных предположений выступает тот факт, что в последние годы цифровые решения интенсивно внедрялись в систему управления в публичном и частном секторах. Благодаря этому удалось добиться существенного расширения возможностей управленческих структур. В государственном секторе электронные сервисы с каждым годом наращивают популярность у населения во всех странах мира. По данным OECD, востребованность сервисов электронного взаимодействия государства и граждан (электронных услуг) в странах – членах OECD в 2006–2016 гг. возросла в среднем в 2,5 раза. В Дании этот показатель увеличился втрое, в Эстонии и Литве – более чем в четыре раза, в Греции – в семь раз.

Результаты оценки Индекса цифровизации правительства (*Digital government index*) свидетельствуют о значительном росте уровня цифровизации публичного сектора в последние годы в большинстве стран.

По данным Международного союза электросвязи (МСЭ, англ. *International Telecommunication Union*, ITU), число пользователей интернета ежегодно растет во всем мире. Так, доля молодежи, которая регулярно пользовалась интернетом, в 2019 г. превысила 50%, тогда как в 2010 г. она составляла 30%. Возрос уровень цифровизации предприятий малого и среднего бизнеса, экспоненциально увеличивается сектор *e-commerce*. В рейтинге электронного правительства ООН Россия с 59 места в 2010 г. переместилась на 36 место в 2020 г. (United Nations E-Government Survey, 2020). При этом в последние несколько лет произошел откат назад в рейтинге, а самое высокое место (27) Россия занимала в 2014 г.

Правительства по всему миру работают над созданием и внедрением принципиально новых решений в области регулирования, оказания государственных услуг и управления ими. Еще до пандемии с развитием информационных технологий назрела необходимость радикального изменения подхода к оказанию государственных услуг, повышения качества межведомственного взаимодействия, открытости и гибкости в принятии решений (Iraní, Elliman, Jackson, 2007). Помимо возросших качества и доступности услуг, результатами информатизации стали снижение коррупции, повышение прозрачности и открытости деятельности органов власти, большее внимание к запросам общества (Akman, Yazici, Mishra, Arifoglu, 2005), повышение адаптивности цифровых решений в области государственного управления (Venkatesh, Morris, Davis, 2003).

В российской практике еще до пандемии были заложены основы или полностью созданы сервисы, которые позволяют получать комплексные государственные услуги в электронном виде с минимальными затратами на сбор документов (Стырин, Дмитриева, Синятуллина, 2019), обращаться с жалобами через универсальные интернет-приемные (Rana, Dwivedi, Williams, Weerakkody, 2016), реализовывать право общественного участия в нормотворческом процессе и процедурах стратегического планирования (Ревякин, 2017), принимать участие в бюджетном процессе с помощью проектов «Бюджет для граждан» и «Электронный бюджет» (Федосов, 2017). На первый план стали выходить платформенные решения в области государственного управления (Janssen, Estevez, 2013; Fenwick, McCahery, Vermeulen, 2019; Amettler, 2019). Таким образом, пандемия не задавала тренд цифровизации – пандемия лишь интенсифицировала внедрение цифровых решений. По мнению экспертов, пандемия стала своеобразным триггером цифровизации государства и общества (Runde, Savoy, Owen, 2020).

Данное исследование является особенным для России с точки зрения сравнения процессных изменений, вызванных пандемией, в частном и публичном секторах. Интересна перспектива рассмотрения произошедших изменений через призму организационного развития. Если, анализируя процесс цифровизации и внедрения новых управленческих практик, спуститься с политического уровня до организационного, то можно увидеть, что сами организации в период пандемии столкнулись с задачей практической направленности – обеспечением непрерывного функционирования в условиях жестких карантинных мер и ограничений. Для освещения этой стороны проблемы цифровизации и использования новых управленческих технологий была реализована практическая часть настоящего исследования.

Описание исследования

Автором был проведен анонимный опрос работников публичного и частного секторов. В нем приняли участие представители малого бизнеса, наемные работники частных предприятий, государственные служащие федеральных органов исполнительной власти, сотрудники внебюджетных фондов и государственных организаций. Опрос проводился в два этапа. Первый был реализован во время действия строгих карантинных мер в мае 2020 г. и включал онлайн-заполнение анкеты из 30 вопросов. Второй этап прошел в период смягчения и частичного снятия ограничений в январе 2021 г. и предполагал заполнение анкеты из 16 вопросов. Всего в опросе приняли участие более 200 респондентов, однако результаты исследования были сформулированы на основе анализа ответов 143 респондентов, принявших участие в обоих этапах опроса. Из числа респондентов 57 человек являлись представителями частного сектора, 49 относились к числу рядовых государственных гражданских служащих федеральных органов исполнительной власти (в должности не старше начальника от-

дела) и 37 опрошенных были сотрудниками организаций бюджетного сектора. В опросе принимали участие представители Москвы, Московской области, а также других регионов Центрального и Северо-Западного федеральных округов.

Центральной гипотезой исследования выступило предположение о том, что ключевыми направлениями организационных изменений в период пандемии становятся **переход к дистанционной работе**, цифровизация всех организационных процессов и интенсификация уже намеченных ранее процессов цифровизации в частном и государственном секторах – и все благодаря ограничительным мерам, связанным с борьбой с распространением COVID-19.

В рамках исследования также было выдвинуто предположение о том, что переход к дистанционному формату положительно сказался на балансе между профессиональной деятельностью и личной жизнью работников из-за высвободившегося временного ресурса и сокращения временных затрат на деловые коммуникации – и эти изменения должны привести к увеличению результативности работы.

Не ставя целью оценить эффективность применения цифровых технологий, автор делает еще одно предположение: распространение цифровых технологий в публичном и частном секторах происходит относительно равномерно. Традиционно цифровизация публичного сектора характеризуется меньшей эффективностью по сравнению с частным из-за большей гибкости последнего и его меньшего организационного сопротивления.

Гипотеза о необратимости процессов цифровизации стала еще одним важным аспектом исследования. Это означает, что если какой-либо рабочий процесс был переведен в цифровую плоскость и успешно реализуется, то в дальнейшем совершенствование может протекать только по линии интенсификации цифрового решения, без возвращения к старым нецифровым практикам. Это предположение основано на взвешенности решений, принимаемых в отношении процессов, которые могут быть цифровизированы, учитывая, что цифровизация требует значительных затрат. Относительная успешность цифровизации свидетельствует о нецелесообразности возвращения к устаревшим процессам и указывает лишь на необходимость доработки и совершенствования новых.

Автор также проанализировала влияние пандемии и введенных ограничительных мер на профессиональную жизнь работников государственного и частного секторов.

Результаты исследования показали, что режим работы многих организаций как государственного, так и частного сектора во время карантинных мер весной-летом 2020 г. претерпел заметные изменения. 57% респондентов рассказали о переводе работы в дистанционный режим, а 26% опрошенных отметили приостановку деятельности своей организации в этот период. Только четыре респондента сообщили, что режим работы их организаций не изменился. Таким образом, пандемия оказала существенное влияние на функционирование публичного и частного секторов и режим работы организаций в 2020 г.

Второй этап опроса в начале 2021 г. продемонстрировал, что более 20% респондентов (их организаций) не вернулись к работе в традиционном формате, а продолжили работать удаленно. Полученные данные коррелируют с результатами исследования, проведенного в 2020 г. Российским союзом промышленников и предпринимателей. Опрос проходил среди крупнейших российских работодателей (133 респондента) и касался применения законодательства о дистанционном режиме работы. Все опрошенные организации относятся к частному сектору и осуществляют свою деятельность в сфере информационных технологий, торговли или оказания услуг. Среди них 93% заявили о применении режима дистанционной работы, однако в 53% организаций на дистанционный формат было переведено менее 5% сотрудников. В будущем режим дистанционной занятости считают необходимым использовать 67,7% опрошенных компаний (Опрос РСПП, 2020).

В целом можно заключить, что переход к частичному дистанционному формату работы с 2020 г. стал трендом времени (Гурова, 2020). Однако эта тенденция в большей степени характерна для частного сектора. Среди 80% респондентов, вернувшихся к традиционному формату работы, подавляющее большинство были представителями публичного сектора (68%).

Профессиональная жизнь в 2020 г. также претерпела значительные изменения. Для 39% опрошенных в связи с переходом на «удаленку» увеличилось затрачиваемое на работу время. Причем для 21% респондентов – существенно (более чем на два часа в день) и без изменений трудового договора и порядка оплаты.

Таким образом, *дистанционный формат привел к стиранию границ между профессиональной и личной жизнью* значительной части работников. Интересно отметить, что про увеличение рабочего времени в основном говорили сотрудники частного сектора. При этом 26% опрошенных отметили, что количество рабочего времени не изменилось, для остальных 35% это время сократилось. Гипотеза о том, что переход к дистанционной работе положительно сказался на балансе между профессиональной деятельностью и личной жизнью, не нашла подтверждения.

Увеличение рабочего времени порождает предположение о росте доходов. Однако рост дохода констатировали только 5% респондентов. Для подавляющего большинства (63%) доход сократился, причем 33% респондентов говорят о существенном (более 20%) снижении своего дохода.

Выходит, что в период карантинных ограничений *наблюдаются противоположные тенденции – увеличение доли рабочего времени по сравнению со временем отдыха при одновременном сокращении дохода*. Такая ситуация свидетельствует о снижении эффективности работы и может быть обусловлена сбоями в производственных и торговых цепочках в период действия карантинных мер, а также сокращением дополнительных и стимулирующих выплат для работников публичного сектора.

Что касается результативности работы, то около половины респондентов отмечали ее снижение. При этом 37% респондентов на первом этапе опроса указали на значительное снижение своей производительности,

и только 7% опрошенных сообщили о ее росте. На втором этапе исследования о росте собственной производительности, а также о росте эффективности работы организации за последние 12 месяцев заявили уже 42% респондентов. Таким образом, можно предположить, что *переход организаций к системе удаленной работы оказался сильным стрессом для сотрудников, однако к началу 2021 г. большая часть респондентов адаптировалась и начала извлекать выгоды из новой системы организации труда*. Во втором полугодии 2020 г. произошла «настройка» системы, и запущенные в период жестких карантинных ограничений организационные изменения начали приносить плоды. Также сыграло важную роль восстановление привычного режима работы. О полном или частичном возвращении к прежнему режиму работы заявили 69% респондентов.

Результаты исследования продемонстрировали широкий набор организационных механизмов и решений, внедренных в период действия ограничений. Более 60% респондентов отметили, что в связи с дистанционным режимом был организован удаленный доступ к рабочим файлам. Более половины респондентов сообщили о применении технологии дистанционных совещаний, треть респондентов – о внедрении систем электронного документооборота в организации, четверть респондентов отметили появление новых систем оказания услуг в электронном виде, а также сбор обратной связи от клиентов через приложения и интернет-сервисы. Причем представители как частного, так и публичного сектора упоминали в своих ответах одни и те же используемые технологии, что подтверждает гипотезу о *равномерности внедрения цифровых технологий в публичном и частном секторах*.

Интересно, что 14% респондентов заявили о новых кадровых технологиях в своих организациях и активном найме постоянных сотрудников для дистанционной работы из других городов и регионов России (только в частном секторе). Такое расширение географии найма, с одной стороны, позволило снизить дефицит узкоспециализированных квалифицированных кадров, а с другой, привело к усилению конкуренции на рынке труда и снижению уровня заработной платы по ряду направлений. В частности, крупные торговые интернет-площадки, такие как *Wildberries* и *Ozon*, начали нанимать сотрудников для удаленной работы из регионов. Таким образом, ключевым направлением организационных изменений в период пандемии действительно становится цифровизация всех организационных процессов – от производственных до кадровых.

Отмечая значительное количество организационных изменений и успешность их применения, около 47% респондентов заявляют о перспективах долгосрочного использования тех инноваций и технологий, которые были внедрены в связи с пандемией. В то же время 33% респондентов считают, что эти технологии будут востребованы лишь частично, объясняя это спецификой деятельности организации. При этом пятая часть респондентов заявила, что *от внедренных механизмов уже отказались* или предполагают отказаться в ближайшее время. В частности, представители государственного сектора заявляют об отказе от совещаний в дистан-

ционном формате и о низкой востребованности сервисов удаленного доступа к рабочим файлам. Из 49 респондентов – представителей органов власти о частичном или полном отказе от совещаний с использованием платформ и о возвращении к традиционной форме кабинетных обсуждений сообщили 32 (65%) респондента. Из числа опрошенных сотрудников бюджетного сектора 21 (57%) сотрудник из 37 подтвердил полный или частичный отказ от дистанционных технологий работы в своей повседневной деятельности. При этом все опрошенные сотрудники образовательных учреждений (19 из 37) указали на то, что они периодически работают только в дистанционном режиме в связи с карантинными мероприятиями в конкретных учебных коллективах, но не пользуются дистанционными технологиями на постоянной основе.

В целом по организациям публичного сектора полный или частичный отказ от дистанционных технологий работы констатировали 62% опрошенных. При этом представители частного сектора заявляют об активном использовании внедренных технологий и планах по их совершенствованию и расширению сферы применения (91% опрошенных, 52 респондента). В частности, респонденты компании *Wildberries* рассказали об отказе от аренды значительной части офисных помещений в связи с массовым переводом сотрудников на удаленный режим в постоянном формате.

Таким образом, наблюдается неравномерность при внедрении и использовании цифровых технологий в публичном и частном секторах. При этом, *преобразования в частном секторе имеют более долгосрочные перспективы.*

Результаты исследования демонстрируют, что влияние пандемии на цифровизацию и изменение организационных практик более устойчиво в частном секторе, нежели в государственном. Данный вывод является основой для дальнейшего исследования динамики цифровых преобразований и их эффективности во времени.

Более адаптивный частный сектор встраивает инновации в свою деятельность, в то время как государственные организации склонны отказываться от ряда нововведений, возвращаясь к привычному формату работы.

Объяснить такую ситуацию в публичном секторе можно как большим уровнем регламентации деятельности по сравнению с частным сектором, так и тем, что действующие в сфере государственной службы нормативные правовые акты не предполагают удаленной работы и дистанционного выполнения должностных обязанностей. Федеральный закон о «Государственной гражданской службе в Российской Федерации» N 79-ФЗ закрепляет обязанность государственного служащего соблюдать служебную дисциплину. Предусмотрен обязательный для гражданских служащих служебный распорядок государственного органа и должностной регламент, необходимо соблюдение порядка служебного взаимодействия гражданского служащего в связи с исполнением им должностных обязанностей, требуется сохранять государственную тайну и соблюдать режим доступа к служебной информации. Временные меры были внедрены в чрезвычайных условиях и не привели к изменению действующей системы нормативного обеспече-

ния государственной службы и порядка ее прохождения. Более гибкие организации частного сектора могут применять организационные и управленческие практики, которые также были внедрены в чрезвычайных условиях, но за прошедшее время показали свою эффективность.

Еще одна причина отказа от инноваций – у государственных служащих наблюдается нехватка компетенций в сфере информационно-коммуникационных технологий (далее – ИКТ). Проведенные исследования (Васильева, Пуляева, Юдина, 2018) свидетельствуют о недостаточном уровне компетенций в сфере ИКТ, закрепленных в должностных регламентах государственной гражданской службы различных субъектов Российской Федерации. Анализ существующих требований к профессиональным компетенциям, в частности, к знаниям и навыкам государственных служащих в области ИКТ, позволил заключить, что эти навыки относятся к базовому уровню и являются минимальными. В большинстве случаев они закреплены шаблоном и не отражают специфику работы органа власти и используемых в нем информационных решений. В связи с этим уровень цифровой грамотности государственных служащих не позволяет им полноценно пользоваться внедряемыми цифровыми решениями. Также в числе проблем применения цифровых технологий в рабочих процессах государственные служащие называют частые сбои в информационных системах и необходимость дублировать на бумажных носителях те или иные документы.

Пандемия *COVID-19* внесла существенные коррективы в работу публичного сектора и повлияла на уровень его цифровой трансформации. На общегосударственном уровне отмечается стремительное развитие электронных сервисов оказания услуг, создание и совершенствование платформенных решений и экосистем. Взлетевший спрос на приложения дистанционной работы способствовал поддержке производителей отечественного программного обеспечения.

Несмотря на то, что цифровая трансформация была начата еще в 2018 г., именно пандемия ускорила и интенсифицировала связанные с ней процессы. Цифровизация с 2020 г. стала основным направлением организационных изменений. В публичном секторе начали активно использовать электронные системы межведомственного взаимодействия, технологии удаленного доступа к рабочим файлам и дистанционных совещаний, внедрять и совершенствовать системы электронного документооборота и сервисы взаимодействия с потребителями, включая новые системы оказания услуг и сбор обратной связи через приложения и интернет-сервисы. Однако темпы трансформации в публичном секторе отстают по сравнению с частным сектором, а кроме того, публичный сектор отличается более высоким уровнем сопротивления инновациям.

Для преодоления этих сложностей необходимо поддерживать курс на активное дальнейшее применение ИКТ в публичном секторе, несмотря на снятие ограничений, связанных с распространением *COVID-19*; совершенствовать цифровые компетенции и комплементарные навыки сотрудников государственного сектора, позволяющие снизить сопротивление внедряемым инновациям.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Васильева Е.В., Пуляева Н.В., Юдина В.А. Развитие цифровых компетенций государственных гражданских служащих Российской Федерации // Бизнес-информатика. 2018. Т. 46, № 4. С. 28–42.
2. Вовченко Н.Г., Галазова С.С., Сопченко А.А. Влияние экономики пандемии на мировые тренды цифровой трансформации // Интеллектуальные ресурсы – региональному развитию. 2020. № 2. С. 275–283.
3. Гурова И.М. Дистанционная работа как тренд времени: результаты массового опыта // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2020. № 2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/distsionnaya-rabota-kak-trend-vremeni-rezultaty-massovogo-opyta>
4. 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.
5. Идрисов Г.И., Плескачев Ю.А. Бюджетирование национальных проектов в условиях низкого кассового исполнения // Russian Economic Development. 2019. Т. 26, № 11.
6. Петров М., Буров В., Шклярук М., Шарнов А. Доклад Центра стратегических разработок «Государство как платформа: (кибер) государство для цифровой экономики, цифровая трансформация». URL: https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/05/GOSUDARSTVO-KAK-PLATFORMA_internet.pdf
7. Ревякин С.А. Механизмы общественного участия в процедурах стратегического планирования в Российской Федерации // Вестник Омского университета. Серия «Экономика». 2017. Т. 59, № 3. С. 62–68.
8. Мау В.А., Идрисов Г.И., Кузьминов Я.И., Радыгин А.Д., Садовничий В.А., Синельников-Мурылев С.Г. и др. Общество и пандемия: опыт и уроки борьбы с COVID-19 в России. М., 2020. ISBN 978-5-85006-256-9
9. Стырин Е.М., Дмитриева Н.Е., Синятулина Л.Х. Государственные цифровые платформы: от концепта к реализации // Вопросы государственного управления. 2019. № 4. С. 31–60.
10. Федосов В.А. Повышение открытости бюджетов и общественного участия в бюджетном процессе в Российской Федерации // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2017. № 9. С. 17–25.
11. Пандемия и переход компаний на «удаленку». Индекс цифровизации малого и среднего бизнеса. Материалы Аналитического центра НАФИ, 2020. URL: <https://nafi.ru/analytics/pandemiya-i-perekhod-kompaniy-na-udalenu-indeks-tsifrovizatsii-malogo-i-srednego-biznesa>
12. Опрос Российского союза промышленников и предпринимателей для компаний по практике применения законодательства о дистанционной (удаленной) работе. URL: <https://www.rsp.ru/activity/analytics/rezultaty-oprosa-kompaniy-po-praktike-primeneniya-zakonodatelstva-o-distsionnoy-udalennyoy-rabote>
13. Abad-Segura E., González-Zamar M.-D., Infante-Moro J.C., Ruipérez García G. Sustainable Management of Digital Transformation in Higher Education: Global Research Trends. 2020. URL: https://www.researchgate.net/publication/339839345_Sustainable_Management_of_Digital_Transformation_in_Higher_Education_Global_Research_Trends
14. Akman I., Yazici A., Mishra A., Arifoglu A. E-Government: a global view and an empirical evaluation of some attributes of citizens // Government Information Quarterly. 2005. Vol. 22, no. 2. P. 239–257.

15. Altman E.J., Tushman M. Platforms, open/user innovation, and ecosystems: a strategic leadership perspective // Harvard Business School Organizational Behavior Unit working paper. 2017. No. 17-076. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2915213
16. Amettler D.C. The rulemaking process before technological advance and digital transformation // Revista general de derecho administrative. 2020. No. 50.
17. Evans D., Schmalensee R. Matchmakers: the new economics of platform businesses. Harvard University Press, Cambridge, 2016.
18. Irani Z., Elliman T., Jackson P. Electronic transformation of government in the UK: a research agenda // European Journal of Information Systems. 2007. Vol. 16, no. 4. P. 327–335.
19. Fernández M. Role of the information systems and e-health in the COVID-19 pandemic. A call to action [Papel de los sistemas de información y la salud electrónica en la pandemia de COVID-19. Una llamada a la acción]. 2021. URL: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/33473100>
20. Janssen M., Estevez E. Lean government and platform-based governance – Doing more with less // Government Information Quarterly. 2013. Vol. 30, no. 1. P. 1–8. URL: <http://10.0.3.248/j.giq.2012.11.003>
21. Li J., Mann W. Initial coin offering and platform building. Working paper. 2018. URL: https://www.jbs.cam.ac.uk/fleadmin/user_upload/research/centres/alternative-fnance/downloads/2018-af-conference/paper-li.pdf
22. Maity S., Sahu T., Sen N. Panoramic view of digital education in COVID-19: A new explored avenue Sudarshan. 2020. URL: <https://bera-journals.onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/rev3.3250>
23. OECD. Public Governance Policy Papers. 2019. No. 03. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/4de9f5bb-en.pdf?expires=1625081024&id=id&accname=guest&checksum=33BA1BDBE36D553614D4616411091E77>
24. OECD. An Introduction to Online Platforms and their Role in the Digital Transformation. OECD Publishing, Paris, 2019. URL: https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/an-introduction-to-online-platforms-and-their-role-in-the-digital-transformation_53e5f593-en
25. OECD. Digital Government toolkit. OECD Publishing, Paris, 2016. URL: <http://www.oecd.org/governance/digital-government/toolkit>
26. OECD. Model Rules for Reporting by Platform Operators with respect to Sellers in the Sharing and Gig Economy. URL: <https://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/public-consultation-document-model-rules-reporting-platform-operators-with-respect-sellers-sharing-gig-economy.pdf>
27. United Nations E-Government Survey. 2020. URL: <https://www.un.org/development/desa/publications/publication/2020-united-nations-e-government-survey>
28. Runde D.F., Savoy C.M., Murphy O. Post-pandemic Infrastructure and Digital Connectivity in the Indo-Pacific. Center for Strategic and International Studies (CSIS). 2020. URL: <https://www.jstor.org/stable/resrep26994>
29. Rana N.P., Dwivedi Y.K., Williams M.D., Weerakkody V. Adoption of online public grievance redressal system in India: Toward developing a unified view // Computers in Human Behavior. 2016. No. 59. P. 265–282.
30. 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.

REFERENCES

1. Vasilyeva, E.V., Pulyaeva, N.V. and Yudina, V.A. (2018) 'Development of digital competencies of state civil servants of the Russian Federation', *Business Informatics*, 4 (46), pp. 28–42. (In Russian).
2. Vovchenko, N.G., Galazova, S.S. and Sopchenko, A.A. (2020) 'The impact of the pandemic economy on global trends in digital transformation', *Intellectual resources for regional development*, 2, pp. 275–283. (In Russian).
3. Gurova, I.M. (2020) 'Remote work as a trend of time: the results of mass experience', *MIR (Modernization. Innovations. Development)*, 2. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/distsionnaya-rabota-kak-trend-vremeni-resultaty-massovogo-opyta> (accessed 19 April 2022).
4. Dobrolyubova, E.I., Yuzhakov, V.N., Efremov, A.A., Klochkova, E.N., Talapina, E.V. and Startsev, Ya.Yu. (2019) *Digital future of public administration based on results*. Moscow: Delo Publishing House, RANEPa. (In Russian).
5. Idrisov, G.I. and Pleskachev, Yu.A. (2019) 'Budgeting of national projects in conditions of low cash performance', *Russian Economic Development*, 26(11).
6. Petrov, M., Burov, V., Shklyaruk, M. and Sharnov, A. (2018) *Report of the Center for Strategic Research "State as a platform: (cyber) state for the digital economy, digital transformation"*. Available at: https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/05/GOSUDARSTVO-KAK-PLATFORMA_internet.pdf (accessed 19 April 2022). (In Russian).
7. Revyakin, S.A. (2017) 'Mechanisms of public participation in the procedures of strategic planning in the Russian Federation', *Bulletin of the Omsk University (Series «Economics»)*, 3(59), pp. 62–68. (In Russian).
8. Mau, V.A., Idrisov, G.I., Kuzminov, Ya.I., Radygin, A.D., Sadovnichiy, V.A., Sinelnikov-Murylev, S.G. et al. (2020) *Society and the pandemic: Experience and lessons from the fight against COVID-19 in Russia*. Moscow. ISBN 978-5-85006-256-9 (In Russian).
9. Styrin, E.M., Dmitrieva, N.E. and Sinyatullina, L.Kh. (2019) 'State digital platforms: from concept to implementation', *Public Administration Issues*, 4, pp. 31–60. (In Russian).
10. Fedosov, V.A. (2017) 'Increasing the openness of budgets and public participation in the budget process in the Russian Federation', *Accounting in budgetary and non-profit organizations*, 9, pp.17–25. (In Russian).
11. NAFI Analytical Center (2020) *Pandemic and the transition of companies to remote work. Index of digitalization of small and medium-sized businesses*. Materials of the NAFI Analytical Center. Available at: <https://nafi.ru/analytics/pandemiya-i-perekhod-kompaniy-na-udalennyy-indeks-tsifrovizatsii-malogo-i-srednego-biznesa> (accessed 19 April 2022). (In Russian).
12. *Survey of the Russian Union of Industrialists and Entrepreneurs for companies on the practice of applying legislation on remote (remote) work*. Available at: <https://www.rspu.ru/activity/analytics/rezultaty-opros-a-kompaniy-po-praktike-primeneniya-zakonodatelstva-o-distsionnoy-udalennoy-work> (accessed 19 April 2022). (In Russian).
13. Abad-Segura, E., González-Zamar, M.-D., Infante-Moro, J.C. and Ruipérez García, G. (2020) 'Sustainable Management of Digital Transformation in Higher Education: Global Research Trends', *Sustainability* 12(5), p. 2107. DOI: 10.3390/su12052107
14. Akman, I., Yazici, A., Mishra, A. and Arifoglu, A. (2020) 'E-Government: a global view and an empirical evaluation of some attributes of citizens', *Government Information Quarterly*, 22(2), pp. 239–257.

15. Altman, E.J. and Tushman, M. (2017) 'Platforms, open/user innovation, and ecosystems: A strategic leadership perspective', *Harvard Business School Organizational Behavior Unit Working Paper*, 17-076. Available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2915213 (accessed 19 April 2022).
16. Amettler, D.C. (2020) 'The rulemaking process before technological advance and digital transformation', *Revista general de derecho administrativo*, 50.
17. Evans, D. and Schmalensee, R. (2016) *Matchmakers: The new economics of platform businesses*. Cambridge: Harvard University Press.
18. Irani, Z., Elliman, T. and Jackson, P. (2007) 'Electronic transformation of government in the UK: a research agenda', *European Journal of Information Systems*, 16(4), pp. 327–335.
19. Fernández, M. (2021) *Role of the information systems and e-health in the COVID-19 pandemic. A call to action* [Papel de los sistemas de información y la salud electrónica en la pandemia de COVID-19]. Available at: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/33473100> (accessed 19 April 2022).
20. Janssen, M. and Estevez, E. (2013) 'Lean government and platform-based governance – Doing more with less', *Government Information Quarterly*, 30(1), pp. 1–8. Available at: <http://10.0.3.248/j.giq.2012.11.003> (accessed 19 April 2022).
21. Li, J. and Mann, W. (2018) *Initial coin offering and platform building. Working paper*. Available at: https://www.jbs.cam.ac.uk/fleadmin/user_upload/research/centres/alternative-finance/downloads/2018-af-conference/paper-li.pdf (accessed 19 April 2022).
22. Maity, S., Sahu, T.N. and Sen, N. (October 2020) 'Panoramic view of digital education in COVID-19: A new explored avenue', *BERA. Review of Education*, 9(2). Available at: <https://doi.org/10.1002/rev3.3250>
23. OECD (2020) 'Digital Government Index: 2019 results', *OECD Public Governance Policy Papers*, 3. Available at: <https://doi.org/10.1787/14e1c5e8-en-fr>
24. OECD (2019) *An introduction to online platforms and their role in the digital transformation*. Paris: OECD Publishing. Available at: https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/an-introduction-to-online-platforms-and-their-role-in-the-digital-transformation_53e5f593-en (accessed 19 April 2022).
25. OECD (2016) *Digital Government toolkit*. Paris: OECD Publishing. Available at: <http://www.oecd.org/governance/digital-government/toolkit> (accessed 19 April 2022).
26. OECD (2020) *Model rules for reporting by platform operators with respect to sellers in the sharing and gig economy*. Available at: <https://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/public-consultation-document-model-rules-reporting-platform-operators-with-respect-sellers-sharing-gig-economy.pdf> (accessed 19 April 2022).
27. *United Nations E-Government Survey* (2020). Available at: <https://www.un.org/development/desa/publications/publication/2020-united-nations-e-government-survey> (accessed 19 April 2022).
28. Runde, D.F., Savoy, C.M. and Murphy, O. (2020) *Post-pandemic infrastructure and digital connectivity in the Indo-Pacific*. Center for Strategic and International Studies (CSIS). Available at: <https://www.jstor.org/stable/resrep26994> (accessed 19 April 2022).
29. Rana, N.P., Dwivedi, Y.K., Williams, M.D. and Weerakkody, V. (2016) 'Adoption of online public grievance redressal system in India: Toward developing a unified view', *Computers in Human Behavior*, 59, pp. 265–282.
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.

Статья поступила в редакцию: 20.04.2021;
 одобрена после рецензирования: 01.11.2022;
 принята к публикации: 21.02.2022.

Научная статья

УДК: 336.1; 336.025

DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-1-20-38

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ: СОВРЕМЕННЫЕ ВЫЗОВЫ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Лукашов Андрей Иванович¹

¹ Управление Федерального казначейства по г. Москве,
115191, г. Москва, 3-я Рощинская ул., д. 3, стр. 1;
РЭУ им. Г. В. Плеханова, 117997, г. Москва, Стремянный пер., д. 36;
alukashov@roskazna.ru; ORCID: 0000-0002-5650-6487

Аннотация. Статья посвящена проблемам, с которыми сталкивается система государственного финансового контроля в России. Одна из них – дублирование функций и полномочий органов контроля «горизонтального» уровня, увеличивающее как издержки на организацию контроля, так и нагрузку на подконтрольные объекты. Проблемы заключаются также в отсутствии синхронизации процессов цифровизации контрольной и учетной среды и доминировании подхода к выявлению совершенных нарушений вместо акцентирования усилий на их недопущение. Последнее должно достигаться как за счет интеграции государственного финансового контроля с иными механизмами, используемыми в бюджетном процессе (казначейское обслуживание, казначейское сопровождение, бюджетный мониторинг), так и за счет реинжиниринга самих механизмов. Кроме того, требуют совершенствования подходы к риск-ориентированному планированию контрольной деятельности.

Исходя из указанной проблематики, в статье дана оценка действующей системы государственного финансового контроля, основанная на анализе данных, характеризующих деятельность ключевых субъектов государственного финансового контроля, а также анализе регламентирующих соответствующую деятельность официальных документов. На основе проведенного анализа автор формулирует предложения по повышению эффективности системы государственного финансового контроля в Российской Федерации.

Ключевые слова: структура органов государственного финансового контроля в России, распределение полномочий, цифровизация, риск-ориентированный подход, направления развития государственного финансового контроля.

Для цитирования: Лукашов А. И. Государственный финансовый контроль: современные вызовы и направления совершенствования // Вопросы государственного и муниципального управления. 2023. № 1. С. 20–38. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-1-20-38.

Original article

STATE FINANCIAL CONTROL: MODERN CHALLENGES AND DIRECTIONS OF IMPROVEMENT

Andrey I. Lukashov¹

¹ Department of the Federal Treasury for Moscow,
3, bld. 1, 3-rd Roshchinskaya Str., 115191 Moscow, Russia;
Russian University of Economics G. V. Plekhanov,
36 Stremyanny Per., 117997 Moscow, Russia;
alukashov@roskazna.ru; ORCID: 0000-0002-5650-6487

Annotation. The article discusses the problems faced by the system of state financial control in Russia. One of them is the duplication of the functions and authorities of the control bodies of the «horizontal» level, which increases both the costs of organizing control and the load on the objects of control. The problems were caused by the lack of synchronization of the processes of digitalizing control and accounting environment, as well as the dominance of an approach based on identifying committed violations, instead of focusing on their prevention. In addition, risk-oriented approaches to planning control measures require improvement.

The article contains an assessment of the current system of state financial control, based on the analysis of data characterizing the activities of key subjects of state financial control, as well as the analysis of official documents regulating the relevant activities. Based on the analysis, the author formulates proposals to improve the efficiency of the system of state financial control in the Russian Federation.

Keywords: structure of state financial control bodies in Russia, distribution of authorities, digitalization, risk-oriented approach, directions of state financial control development.

For citation: Lukashov, A.I. (2023) 'State financial control: Modern challenges and directions of improvement', *Public Administration Issues*, 1, pp. 20–38. (In Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-1-20-38.

JEL Classification: G18; G38.

Введение

Финансовый контроль является одним из видов «отраслевых» контролей. В научной литературе представлены различные подходы к определению финансового контроля, основывающиеся на его рассмотрении через призму финансовых отношений, связанных с формированием, распределением и использованием финансовых ресурсов, с учетом установленных норм и правил (Анисифоров, 2020, с. 5).

Финансовый контроль классифицируется по разным основаниям. В зависимости от субъекта финансовый контроль подразделяется на государственный и негосударственный (внутрифирменный, внутрихозяйственный) (см.: Хребтова, 2021, с. 280; Григорьев, Самсонов, 2021, с. 413–414). Для различных видов финансового контроля общим являются используемые методы, способы и формы проведения и т.д. Отличие же связано с природой финансовых ресурсов (бюджетные или частные средства).

Эволюция государственного (муниципального) финансового контроля (далее – ГФК) в нашей стране во многом обусловлена изменениями, происходившими в политической, экономической и социальной сферах (Лукашов, 2022, с. 2, с. 6).

ГФК направлен на обеспечение контроля за соблюдением положений законодательных и нормативно-правовых актов Российской Федерации, а также иных документов, являющихся основанием для выделения и использования бюджетных средств.

Органы ГФК в Российской Федерации – это органы внешнего (Счетная палата Российской Федерации (далее – СП РФ), контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований) и внутреннего контроля (Федеральное казначейство, а также соответствующие органы ГФК на региональном и муниципальном уровнях). В основе данной структуры лежит принцип разделения властей с учетом подотчетности органов ГФК либо законодательным (представительным), либо исполнительным органам власти.

Так, на федеральном уровне СП РФ подотчетна Федеральному собранию Российской Федерации, а Федеральное казначейство находится в ведении Министерства финансов Российской Федерации. На уровне субъектов Российской Федерации созданы различные контрольно-счетные органы (Контрольно-счетная палата Москвы, Счетная палата Владимирской области и т.д.), подотчетные законодательным органам власти, а также самые разнообразные контрольные управления, инспекции и т.д., подотчетные органам исполнительной власти регионов. Аналогичная ситуация сложилась и на уровне муниципальных образований. Широкий спектр органов контроля предполагает четкое разграничение полномочий между ними как на «горизонтальном», так и на «вертикальном» уровнях. Последнее решается «автоматически», поскольку в фокусе внимания органов контроля находятся бюджеты соответствующего публичного правового образования.

При этом вопросы определения (разграничения) границ полномочий «горизонтальных» органов контроля, цифровизации внешней и внутренней

среды контроля, совершенствование риск-ориентированного планирования с учетом функциональных особенностей используемых в бюджетном процессе информационных систем, а также результатов внутреннего финансового контроля и аудита, реинжиниринг подходов в рамках предварительного контроля в совокупности с расширением инструментария бюджетного мониторинга являются своего рода вызовами, с которыми сегодня сталкивается система ГФК в России. Именно перечисленные выше факторы позволяют обеспечить трансформацию системы ГФК для повышения эффективности бюджетных расходов в условиях ограниченности финансовых ресурсов государства.

Для идентификации ключевых вызовов осуществления ГФК в Российской Федерации и определения обусловленных ими актуальных направлений совершенствования деятельности органов ГФК необходимо выяснить: какова текущая структура системы ГФК в Российской Федерации и какие последствия вызывает дублирование полномочий ключевых субъектов ГФК? Каковы возможные эффекты цифровизации внешней и внутренней среды ГФК с точки зрения трансформации соответствующей деятельности? Какова специфика и возможные эффекты внедрения риск-ориентированного подхода в системе ГФК?

Для ответа на поставленные вопросы был проведен анализ ключевых статистических показателей, характеризующих деятельность (и ее эффективность) наиболее значимых субъектов ГФК в Российской Федерации. Комплексный анализ документов, регламентирующих соответствующую деятельность, дополненный изучением практики ее осуществления, позволил сформировать общую картину системы ГФК в России и выделить самые актуальные направления ее развития на фоне обозначенных ранее вызовов.

Структура системы ГФК в Российской Федерации

Для эффективной работы ГФК, как уже отмечалось, важно четкое распределение полномочий между органами внешнего и внутреннего ГФК (Андреева, 2018, с. 45; Хусяйнова, Кагамлык, 2018, с. 26 и др.). При этом необходимо учитывать, что в условиях санкций, направленных в том числе на разрушение финансовой системы России, финансовый контроль выступает действенным инструментом для оптимизации движения финансовых потоков в национальной экономике (Афанасьев, Фам Тхи Дан Чуонг, Шаш, 2022, с. 93). Противодействие санкциям осуществляется в том числе за счет увеличения бюджетного финансирования различных отраслей экономики (например, государственная поддержка российских авиакомпаний в 2023 г. составит более чем 25 млрд руб.¹). Это обуславливает необходимость максимально эффективного расходования бюджетных средств, а также своевременного выявления фактов неэффективного использования ресурсов. Именно система ГФК должна оперативно идентифицировать указанные факты и предлагать меры по исключению или минимизации негативных последствий от них.

¹ URL: <http://government.ru/docs/47253/>

С учетом возрастающей роли ГФК в обеспечении стабильности национальной экономики целесообразно рассмотреть особенности ключевых элементов системы ГФК в разрезе видов контроля, его субъектов и объектов, методов и стандартов, а также мер реагирования.

Субъектами внешнего контроля являются Счетная палата Российской Федерации, а также контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации (муниципальных образований) (далее – КСО). Внутренний контроль осуществляют Федеральное казначейство и органы ГФК, являющиеся органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (органами местных администраций). Объектами контроля в обоих случаях выступают учреждения, предприятия и компании, общества, а также иные юридические лица различных форм, получающие бюджетные средства. Принципы внешнего контроля: законность, эффективность, объективность, независимость, открытость и гласность; внутреннего – этические принципы, принципы независимости, объективности, профессиональной компетентности, целеустремленности, достоверности, профессионального скептицизма, эффективности, риск-ориентированности, автоматизации, информатизации, единства методологии, взаимодействия, информационной открытости. Методы осуществления и внутреннего, и внешнего контроля включают в себя проверку, ревизию, обследование. К методам внешнего контроля относятся также анализ и мониторинг. Стандарты внешнего контроля утверждаются коллегией СП РФ (КСО), внутреннего – Правительством Российской Федерации.

Результаты более детального анализа используемых на федеральном уровне методов контроля представлены в Таблице 1.

Таблица 1

Сравнение методов контроля, используемых СП РФ и Федеральным казначейством

Вид метода	СП РФ ¹	Федеральное казначейство ²
	Содержание метода	Содержание метода
Проверка	Применяется в целях документального исследования отдельных действий (операций) или определенного направления финансовой деятельности объекта аудита (контроля) за определенный период, указанных в решении о проведении проверки	Совершение контрольных действий по документальному и фактическому изучению законности отдельных финансовых и хозяйственных операций, достоверности бюджетного (бухгалтерского) учета и бюджетной отчетности, бухгалтерской (финансовой) отчетности в отношении деятельности объекта контроля за определенный период
Ревизия	Применяется в целях комплексной проверки деятельности объекта аудита (контроля), которая выражается в документальной и фактической проверке законности совершенных финансовых и хозяйственных операций, достоверности и правильности их отражения в бухгалтерской (финансовой) и бюджетной отчетности	Комплексная проверка деятельности объекта контроля, которая выражается в проведении контрольных действий по документальному и фактическому изучению законности всей совокупности совершенных финансовых и хозяйственных операций, достоверности и правильности их отражения в бюджетной отчетности, бухгалтерской (финансовой) отчетности

Вид метода	СП РФ ¹	Федеральное казначейство ²
	Содержание метода	Содержание метода
Обследование	Анализ и оценка состояния определенной сферы предмета и деятельности объекта аудита (контроля)	Анализ и оценка состояния определенной сферы деятельности объекта контроля
Анализ	Применяется в целях исследования отдельных сторон, свойств, составных частей предмета и деятельности объекта аудита (контроля) и систематизации результатов исследования	-
Мониторинг	В целях сбора и анализа информации о предмете и деятельности объекта аудита (контроля) на системной и регулярной основе	-

Источник: Составлена автором на основании анализа законодательных актов Российской Федерации.

Примечание: ¹ Федеральный закон от 05.04.2013 N 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»;

² Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ.

Сравнив методы обследования, анализа и мониторинга, можно увидеть их высокую идентичность.

Так, анализ и обследование применяются в целях оценки отдельных сторон, свойств, составных частей (определенной сферы) предмета и деятельности объекта аудита (контроля) и систематизации результатов исследования. Но и мониторинг тоже направлен на сбор и анализ информации о предмете и деятельности объекта аудита (контроля).

Схожесть используемых методов контроля требует дополнительного анализа результатов деятельности внешних и внутренних органов ГФК на примере ключевых органов ГФК – СП РФ и Федерального казначейства (далее при совместном упоминании – федеральные органы контроля).

Основные итоги работы СП РФ за 2019–2021 гг. в части контрольной и экспертно-аналитической деятельности представлены в Таблицах 2 и 3.

Таблица 2

Основные итоги деятельности СП РФ за 2019–2021 гг.

Наименование показателя	2019	2020	2021
Общее количество контрольных, экспертно-аналитических мероприятий, <i>шт.</i>	319	334	346
Общее количество и сумма выявленных нарушений, <i>шт./млрд руб.</i>	4 443/884,6	3 698/355,5	4 253/1 541,4
Рассмотрено проектов законодательных и нормативно-правовых актов Российской Федерации, <i>шт.</i>	1 281	1 476	1 543

Источник: Составлена автором на основании отчетов о работе СП РФ за соответствующий период.

Таблица 3

**Структура основных нарушений, выявленных СП РФ
в 2019–2021 гг.**

Наименование нарушения (кратко)	2019	2020	2021
Нарушения в сфере бюджетного (бухгалтерского) учета и отчетности, млрд руб./% от общего количества	316,1/35,7	20,9/5,8	571,3/37,1
Нарушения в сфере государственных и корпоративных закупок, млрд руб./% от общего количества	237,3/26,8	108,7/30,6	416,3/27
Нарушения при формировании и исполнении бюджета, млрд руб./% от общего количества	217,5/24,6	70,6/19,9	нет данных
Неэффективное использование бюджетных средств и иных ресурсов, млрд руб./% от общего количества	24/2,7	20,6/5,8	344,2/22,3
Прочие, млрд руб./% от общего количества	89,7/10,2	134,7/37,9	209,6/13,6

Источник: Составлена автором на основании отчетов о работе СП РФ за соответствующий период.

Результаты контрольной деятельности Федерального казначейства за 2019–2021 гг. характеризуют следующие показатели:

1. Всего выявлено нарушений на сумму 4 245,8 млрд руб., в т.ч. в 2019 г.² – 2 041,2 млрд руб., 2020 г.³ – 1 041,3 млрд руб., 2021 г.⁴ – 1 163,3 млрд руб.
2. В структуре нарушений, в суммовом выражении, доминируют нарушения, выразившиеся в несоблюдении:
 - порядка, целей и условий предоставления средств из бюджета (субсидий, инвестиций), предоставления кредитов и займов, обеспеченных государственными гарантиями (всего за три года – 1 461,2 млрд руб.);
 - правил ведения бухгалтерского (бюджетного) учета и представления бухгалтерской (бюджетной) отчетности (всего за три года – 947,6 млрд руб.);
 - процедур составления и исполнения бюджета, установленных бюджетным законодательством (всего за три года – 203,4 млрд руб.).

Кроме того, установлены факты неправомерного (всего за три года – 195,4 млрд руб.) и нецелевого использования бюджетных средств (всего за три года – 26,3 млрд руб.). Объем нарушений в сфере закупок за исследуемый период составил 166,5 млрд руб.

Таким образом, общая сумма нарушений, выявленная федеральными органами контроля за период 2019–2021 гг., превышает 7 трлн руб. При этом структура нарушений, обнаруженных в рамках контрольной деятельности, в большинстве случаев однородна.

Очевидно, что в условиях идентичности ключевых элементов контроля и, как следствие, однородности результатов контрольной деятельности воз-

² URL: https://roskazna.gov.ru/o-kaznachejstve/plany-i-otchety/?year=2020&PAGEN_1=2

³ URL: https://roskazna.gov.ru/upload/iblock/f2b/Otchet-o-rezultatakh-VGFK-za-2020-g_226.pdf

⁴ URL: <https://roskazna.gov.ru/upload/iblock/0b8/Otchet.pdf>

никает необходимость координации деятельности органов ГФК. С этой целью в 2019 г. была создана рабочая группа, в которую вошли представители федеральных органов контроля (Исаев, 2021, с. 39). Ее основными задачами являлись: совершенствование методологических и методических подходов при осуществлении ГФК, включая разработку подходов в части квалификации неэффективного и нецелевого использования средств бюджета и синхронизацию классификатора нарушений; планирование совместных контрольных мероприятий.

Немаловажным элементом решения проблемы дублирования полномочий органов ГФК стало внедрение в практику Федерального казначейства направления проекта плана контрольных мероприятий в СП РФ. Это продиктовано необходимостью, с одной стороны, обеспечения максимально возможного охвата ГФК бюджетных средств, с другой, снижением нагрузки на объекты контроля. То есть синхронизация проектов планов контрольных мероприятий федеральных органов контроля осуществляется в целях исключения дублирования контрольных мероприятий (Изотова, 2021, с. 11).

Безусловно, объединение усилий федеральных органов контроля по совершенствованию методологии является полезным и необходимым. Вместе с тем практика взаимодействия федеральных органов контроля в части непосредственной координации контрольной деятельности подтверждает важность дальнейшего совершенствования системы ГФК.

На наш взгляд, ответ на вопрос, как очертить периметр полномочий соответствующих органов контроля, вытекает из статуса этих органов. Как уже отмечалось выше, СП РФ является органом, подотчетным Федеральному собранию Российской Федерации. Реализуя свои конституционные полномочия, Федеральное собрание Российской Федерации осуществляет парламентский контроль, в том числе контроль в сфере бюджетных правоотношений (табл. 4).

Задача обеспечения эффективного парламентского контроля, охватывающего широкую сферу бюджетных правоотношений, решается в ходе контрольной и экспертно-аналитической деятельности СП РФ по следующим основным направлениям:

- осуществление внешнего ГФК в сфере бюджетных правоотношений;
- проведение аудита в отношении отдельных сфер государственного управления (закупки товаров, работ и услуг, государственный внутренний и внешний долг Российской Федерации и др.);
- экспертиза проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы формирования и использования средств федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов, докладов об итогах работы по реализации соглашений о разделе продукции, а также международных договоров Российской Федерации и документов стратегического планирования Российской Федерации (как следует из Таблицы 2, за 2019–2021 гг. СП РФ рассмотрело 4 300 проектов законодательных и нормативно-правовых актов Российской Федерации);

- мониторинг и анализ как в целом исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, так и отдельных целевых показателей, включая оценку влияния различных условий и факторов на социально-экономическое развитие Российской Федерации.

Таблица 4

Формы и направления парламентского контроля в сфере бюджетных правоотношений

Форма контроля	Направление контроля
Предварительный	<ol style="list-style-type: none"> Обсуждение проектов: <ul style="list-style-type: none"> основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации; бюджетного прогноза (проекта изменений бюджетного прогноза) Российской Федерации на долгосрочный период; федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период (далее – Закон о федеральном бюджете); федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период (далее – Законы о бюджетах ГВФ). Рассмотрение проектов: <ul style="list-style-type: none"> государственных программ Российской Федерации, в том числе федеральных целевых программ; Закона о федеральном бюджете; Законов о бюджетах ГВФ. Утверждение проектов Закона о федеральном бюджете и Законов о бюджетах ГВФ
Текущий	Рассмотрение отдельных вопросов исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации
Последующий	Рассмотрение и утверждение отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации

Источник: Составлена автором на основании анализа законодательных актов Российской Федерации.

СП РФ также оказывает помощь иным органам ГФК при разработке стандартов внутреннего аудита. Как высший орган внешнего государственного аудита (контроля), СП РФ обеспечивает Федеральное собрание Российской Федерации и Председателя Правительства Российской Федерации своевременной и достоверной информацией о ходе исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов на всех стадиях бюджетного процесса, а также о решении ключевых «сверхважных» задач. При этом важно наделение СП РФ полномочиями направлять в адрес Федерального казначейства поручения о проведении последним ревизий и проверок в конкретных организациях.

В качестве примера решения «сверхважных» задач можно привести следующий. В фокусе внимания СП РФ находятся вопросы контроля, развития

и совершенствования государственного управления, включая стратегическое планирование. То есть объектом контроля выступают не конкретные организации, а совокупность факторов, обуславливающих стратегическое развитие страны. Эффективность подобных мероприятий характеризуют их результаты.

Так, в частности, анализ, проведенный СП РФ на предмет соответствия государственных программ Российской Федерации документам стратегического планирования, показал, что 81,4% государственных программ Российской Федерации в той или иной степени не соответствуют указанным документам (Орлова, 2022, с. 29).

Логичным продолжением комплексной оценки государственного управления со стороны СП РФ является экспертно-аналитическое мероприятие «Оценка текущего состояния федеральных государственных информационных систем с точки зрения перспектив цифровизации государственного управления». В результате выявлен значительный объем идентичных или схожих между собой функций, реализованных в различных государственных информационных системах (Шилков, 2022, с. 33).

На наш взгляд, именно направления подобного характера (анализ эффективности государственного управления, мониторинг уровня достижения национальных целей развития и др.) безусловно должны быть уникальными полномочиями СП РФ.

В этой связи представляется целесообразным наделение СП РФ полномочием «контролера контролеров» по аналогии с деятельностью Федерального казначейства в части анализа исполнения бюджетных полномочий органов ГФК, являющихся органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (органами местных администраций), а также полномочием анализа осуществления главными администраторами бюджетных средств внутреннего финансового аудита (Репин, 2019, с. 22).

При этом непосредственное проведение контрольных мероприятий в форме ревизий и проверок на федеральном уровне должно обеспечиваться силами Федерального казначейства: именно Федеральное казначейство имеет все необходимые инструменты для осуществления автоматизированного анализа и контроля посредством Единой информационной системы в сфере закупок, Государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» и др. (Симко, 2020, с. 36).

Цифровизация системы ГФК

В настоящее время в секторе государственного управления продолжают реализовываться масштабные проекты по цифровизации государственных функций и услуг. Конечно, и ГФК, будучи одним из механизмов государственного управления, вовлечен как в «цифровые процессы», так и в предшествующие им «процессы автоматизации». Например, Федеральное казначейство последовательно развивает информационную систему, которая в настоящее время позволила автоматизировать контрольную

деятельность органов Федерального казначейства на всех этапах жизненного цикла контрольного мероприятия: от планирования до составления отчетности (Зарубин, 2022, с. 26–27).

Вместе с тем, по нашему мнению, целесообразно рассматривать цифровизацию ГФК через призму «внешней» и «внутренней» среды. Так, в части «внешней» среды следует исходить из того, что цифровизация контроля без цифровизации учетных процедур объектов контроля будет недостаточно эффективна. Контролеры могут использовать самые современные информационные технологии и компетенции, но максимальный эффект от их применения может быть достигнут только тогда, когда будет сформирована единая цифровая среда учета и отчетности (см.: Омелехина, 2020, с. 127, с. 129). И хотя в части создания единого информационного пространства бюджетного учета и отчетности для отдельных федеральных органов исполнительной власти, а также их подведомственных казенных учреждений уже сделано много (Лукашов, 2021, с. 67–68), это лишь первый этап «оцифровки» учетных процедур. В настоящее время за периметром централизации бюджетного учета, осуществляемого Федеральным казначейством, находится «Президентский блок» федеральных органов исполнительной власти. Представляется целесообразным распространить практику централизованного ведения бюджетного учета и составления отчетности и на «Президентских подведомств». Последнее позволит завершить формирование единого информационного пространства бюджетного учета и отчетности и будет способствовать дальнейшей оптимизации общих функций государственного управления.

Следует отметить, что позитивным фактором для ГФК также являются решения Правительства Российской Федерации по оптимизации количества государственных заказчиков в сфере строительства. Прежде всего это касается создания публично-правовой компании «Единый заказчик в сфере строительства», а также Федерального казенного учреждения «Дирекция государственного заказчика по реализации комплексных проектов развития транспортной инфраструктуры» (далее – Ространсmodernизация), бюджет которых исчисляется сотнями миллиардов рублей. При этом функции по осуществлению бюджетного учета и составлению отчетности Ространсmodernизации осуществляет Федеральное казначейство.

Относительно цифровизации «внутренней» среды контролеров представляются абсолютно оправданными усилия Федерального казначейства, направленные на алгоритмизацию отдельных сторон деятельности, в частности, планирования деятельности, основанного на риск-ориентированном подходе (см. об этом: Исаев, 2021, с. 42). Это в полной мере соответствует классическому пониманию трансформации ГФК в условиях цифровизации, включающей в том числе формирование и использование различных интегрированных систем, основанных на анализе *Big Data* (больших данных). Кроме того, как уже отмечалось выше, Федеральное казначейство имеет исключительные компетенции как оператор обеспечивающих исполнение федерального бюджета ключевых информационных систем (Единая информационная система в сфере закупок; Государственная интегрированная

информационная система управления общественными финансами «Электронный бюджет»). Сочетание контрольных полномочий, полномочий оператора информационных систем, а также полномочий по казначейскому обслуживанию бюджетов бюджетной системы Российской Федерации создают наиболее благоприятный базис для автоматизации процедур выявления тех или иных нарушений (Артюхин, 2022, с. 4–5). Прежде всего, речь идет о нарушениях сроков исполнения (представления) отдельных документов. Например, несоблюдение получателем бюджетных средств сроков постановки на учет бюджетных или денежных обязательств. При этом именно Федеральное казначейство имеет большой опыт автоматизации процедур фиксации фактов нарушения сроков исполнения различных финансовых документов путем внедрения последующего оперативного внутреннего автоматизированного контроля (см. об этом: Лукашов, 2022).

Трендом последних лет является автоматизация процесса учета различных документов, используемых при реализации бюджетных процедур, а также применение платформенных технологий (Стырин, Родионова, 2020, с. 52, с. 54). Например, функционал Единой информационной системы в сфере закупок обеспечивает алгоритмизированный контроль и учет закупочной процедуры: от плана-графика закупок до исполнения контрактов, включая автоматическое формирование сведений о бюджетных и денежных обязательствах получателей средств федерального бюджета (Конова, 2021, с. 25). Это со временем позволит полностью исключить нарушения сроков формирования и исполнения документов, связанных с контрактными обязательствами заказчиков.

Конечно, автоматизировать формирование и учет всех документов, используемых в бюджетном процессе, не представляется возможным. Тем более что в последнее время в силу очевидных причин значительно увеличилось количество как закупок, осуществляемых неконкурентным способом, так и количество документов, формируемых на бумажных носителях.

В этой связи актуальны инвентаризация норм и правил, устанавливающих требования к срокам формирования и исполнения, порядку оформления документов, используемых в бюджетном процессе, а также уточнение меры административной ответственности за совершение тех или иных нарушений (Быковская, 2019, с. 207). Зачастую административный штраф выступает в роли «платы» за нарушение. Например, приходится сталкиваться с тем, что отдельные государственные заказчики осознано, по причине «производственной необходимости», идут на изменение условий ранее заключенных государственных контрактов, что является нарушением положений законодательства о контрактной системе Российской Федерации. За данное нарушение предусмотрена административная ответственность должностного лица учреждения в виде административного штрафа в размере 20 тыс. руб. Существенное повышение соответствующего штрафа, вероятно, побудило бы заказчиков более внимательно на стадии планирования и осуществления закупок относиться к вопросам детальной проработки условий поставки продукции, определению факторов, влияющих на исполнение государственных контрактов (погодные условия и др.).

Риск-ориентированный подход при осуществлении ГФК

Риск-ориентированный подход используется на стадии планирования контрольных мероприятий. Информационной базой, характерной для органов внутреннего ГФК в части применения риск-ориентированного подхода, выступают значения показателей качества финансового менеджмента объекта контроля, значения показателей качества управления финансами в публично-правовых образованиях, получающих целевые межбюджетные трансферты и др.

Кроме того, органы внутреннего ГФК вправе в форме ведомственных стандартов определять иную информацию, используемую для выявления потенциальных объектов контроля. Например, Федеральное казначейство в рамках риск-ориентированного планирования контрольной деятельности дополнительно использует информацию о наличии у потенциальных объектов контроля признаков нарушений бюджетного законодательства Российской Федерации, поступившую от соответствующего главного администратора бюджетных средств.

Указанный подход может быть распространен и на иные органы внутреннего ГФК. При этом целесообразно расширить перечень критериев, используемых в рамках риск-ориентированного планирования органами внутреннего ГФК, включив в него результаты проведенного Федеральным казначейством анализа:

- осуществления органами ГФК, являющимися органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов Российской Федерации (местных администраций), контроля за соблюдением Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»;
- исполнения бюджетных полномочий органами ГФК, являющимися органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (органами местных администраций);
- организации и осуществления внутреннего финансового аудита главными администраторами бюджетных средств.

Кроме того, на наш взгляд, задача по предупреждению нарушений – это задача не ГФК, а бюджетного мониторинга, возможности которого следует использовать более активно. В этом и заключается принципиальное отличие между ГФК, единственной формой осуществления которого должна быть форма последующего контроля, и бюджетным мониторингом. Бюджетный мониторинг является уникальным инструментом, позволяющим не допустить совершение нарушения. Нами была предложена новая парадигма бюджетного мониторинга, основывающаяся на всестороннем предварительном анализе факторов и условий, влияющих на реализацию особо важных государственных проектов, и вытекающих из них рисков (см. об этом: Лукашов, 2022).

Очевидно, что предлагаемая модель бюджетного мониторинга может быть применена к ограниченному числу государственных проектов. Вместе с тем следует напомнить, что в части предварительного контроля

Федеральным казначейством используется механизм санкционирования операций (расходов, обязательств). Данный механизм применяется в бюджетном процессе более 10 лет и доказал свою эффективность. Учитывая же значительное число выявляемых в рамках последующего контроля нарушений, как это было показано выше, механизм санкционирования следует пересмотреть.

Конечно, нарушения правил ведения бюджетного (бухгалтерского) учета и составления отчетности не могут быть предметом санкционирования. Они должны быть исключены за счет централизации полномочий по ведению учета и составления отчетности на базе Федерального казначейства (финансовых органов, централизованных бухгалтерий и т.д.). В то же время нарушения в сфере закупок, порядка, целей и условий предоставления средств из бюджета, а в отдельных случаях и неэффективное использование бюджетных средств, должны купироваться именно на стадии санкционирования.

При этом периметр санкционирования должен быть расширен «влево» и включать проверку документов не только на стадии платежа, но и на стадии размещения государственного заказа. Отчасти контроль на уровне размещения заказа осуществляется казначейством. Однако в настоящее время он носит скорее технический характер (контроль достаточности объема финансового обеспечения, соответствие информации об идентификационных кодах закупок и др.). Запланированные к реализации в 2023 г. новации в части осуществления казначейского контроля на стадии закупки являются важным шагом к укреплению финансовой дисциплины и минимизации различного рода нарушений.

Особую актуальность в настоящее время приобретают вопросы интеграции результатов внутреннего финансового контроля и аудита, осуществляемого главными администраторами бюджетных средств, в систему риск-ориентированного планирования контрольных мероприятий. Это связано как с огромным количеством объектов контроля⁵, так и с регулярно принимаемыми решениями по ограничению (мораторию) деятельности органов внутреннего ГФК. Учет результатов внутреннего финансового контроля и аудита представляется оправданным, поскольку именно Федеральное казначейство дает оценку уровню организации контроля и аудита в главном администраторе бюджетных средств, а также способствует формированию мотивационной составляющей объектов контроля (см. об этом: там же, с. 71).

Таким образом, совершенствование риск-ориентированного подхода при осуществлении ГФК предусматривает расширение критериев, используемых в рамках риск-ориентированного планирования, интеграцию результатов внутреннего финансового контроля и аудита, внедрение (расширение) инструментария бюджетного мониторинга, а также реинжиниринг подходов в рамках предварительного (упреждающего) контроля.

⁵ URL: <https://www.budget.gov.ru/Бюджет/Расходы/Реестр-участников-и-неучастников-бюджетного-процесса>

Заключение

Подводя итог, важно подчеркнуть, что совершенствование системы ГФК не является самоцелью. Развитие ГФК способствует решению важнейшей задачи по повышению эффективности бюджетных расходов. В рамках проведенного исследования показано, что законодательное разделение органов ГФК на внешние и внутренние не решает проблему дублирования их полномочий, но увеличивает издержки на организацию контроля и нагрузку на подконтрольные объекты.

Фактором решения данной проблемы является статус органов ГФК: органы внешнего ГФК обеспечивают реализацию парламентского (законодательного, представительного) контроля, с наделением дополнительными полномочиями по привлечению к проверкам органов внутреннего ГФК. Органы внутреннего ГФК осуществляют бюджетный контроль за деятельностью участников и не участников бюджетного процесса в форме проверок и ревизий.

Указанный выше подход в совокупности с цифровизацией внешней (учетной) и внутренней (контрольной) среды, развитием инструментария бюджетного мониторинга, внедрением элементов упреждающего контроля посредством переноса акцента контрольных процедур с этапа использования средств на этапы планирования, контрактации и санкционирования позволит повысить эффективность системы ГФК и, как следствие, исключить или минимизировать фиксируемые в настоящее время бюджетные нарушения.

Наряду с этим актуальными остаются вопросы определения оптимальной численности органов контроля, учета результатов предотвращенных нарушений, а также выработки единых подходов к определению эффективности РФК, но это является темой для отдельного исследования.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Исаев Э.А. Казначейство России – главный орган по контролю в финансово-бюджетной сфере // Бюджет. 2022. Т. 237, № 9. С. 22–25.
2. Анисифоров Т.С. Институт аудита в системе финансового права // Финансовое право. 2020. № 5. С. 3–6.
3. Хребтова Т.П. Государственный финансовый контроль: сущность, содержание, виды // Вестник Московского государственного лингвистического университета. Образование и педагогические науки. 2021. Т. 838, № 1. С. 279–286.
4. Григорьев А.В., Самсонов А.Г. Виды, формы и методы финансового контроля, их систематизация // Журнал прикладных исследований. 2021. № 6–5. С. 412–418.

5. Андреева Е.М. Недостатки правового регулирования финансового контроля (на примере межбюджетных трансфертов) // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 3. С. 40–48.
6. Хусяйнова С.Г., Кагамлык М.Ю. Надзор за исполнением законов, регулирующих своевременную оплату заказчиками работ по исполненным государственным и муниципальным контрактам // Законность. 2018. № 10. С. 25–27.
7. Афанасьев М.П., Фам Тхи Дан Чуонг, Шаш Н.Н. Перспективное регулирование государственного финансового сектора (на примере экономики России) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2022. № 3. С. 87–113.
8. Лукашов А.И. Институциональная эволюция государственного финансового контроля в России // Аудит. 2022. Т. 184, № 6. С. 2–6.
9. Исаев Э.А. Взаимодействие Федерального казначейства и Счетной палаты при осуществлении контроля // Бюджет. 2021. Т. 220, № 4. С. 38–39.
10. Изотова Г.С. Исполнение федерального бюджета за 2020 год. Проверка Счетной палаты // Бюджет 2021. Т. 228, № 12. С. 10–13.
11. Орлова С.Ю. Аудит формирования и контроль исполнения федерального бюджета // Бюджет. 2022. Т. 229, № 1. С. 29–31.
12. Шилков Д.Е. Лоскутная цифровизация // Бюджет. 2022. Т. 238, № 10. С. 30–33.
13. Репин А. Анализ исполнения контрольными органами бюджетных полномочий // Ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности государственных (муниципальных) учреждений. 2019. № 4. С. 22–29.
14. Симко Н.Н. Критерии отбора объектов контроля при проведении внутреннего государственного финансового контроля Казначейством России // Финансы. 2020. № 3. С. 31–36.
15. Молчанов Е.А. Цифровая трансформация социальной сферы: к чему готовиться учреждениям? // Руководитель автономного учреждения. 2022. № 2. С. 33–41.
16. Зарубин С.В. Цифровые технологии в контрольно-надзорной деятельности // Бюджет. 2022. Т. 237, № 9. С. 26–28.
17. Омелехина Н.В. Цифровизация бюджетной сферы как предмет правового воздействия // Журнал российского права. 2020. № 8. С. 127–140.
18. Лукашов А.И. Отдельные направления повышения эффективности государственного управления в условиях цифровизации // Финансовый журнал. 2021. Т. 13, № 3. С. 67–75. URL: <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-3-67-75>
19. Исаев Э.А. Система анализа рисков при планировании контрольной деятельности Федерального казначейства // Бюджет. 2021. Т. 226, № 10. С. 42–43.
20. Костоусова Ю.А., Комарова О.В. Цифровизация государственного финансового контроля: институциональный анализ // Журнал экономической теории. 2019. Т. 16, № 4. С. 842–848.
21. Артюхин Р.Е. Бюджетно-правовое регулирование системы казначейских платежей // Финансовое право. 2022. № 12. С. 2–6.

22. Лукашов А.И. Совершенствование внутреннего финансового контроля и аудита как механизмов повышения эффективности использования бюджетных средств // Финансовый журнал. 2022. Т. 14, № 6. С. 59–73. URL: <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2022-6-59-73>
23. Стырин Е.М., Родионова Ю.Д. Единая информационная система в сфере закупок как государственная цифровая платформа: современное состояние и перспективы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2020. № 3. С. 49–70.
24. Кононова М.В. Электронное активирование и формирование денежных обязательств в единой информационной системе в сфере закупок // Финансы. 2021. № 12. С. 25–28.
25. Быковская Ю.В. Проблемы финансового контроля в современной России и пути их решения // Вестник экономической безопасности. 2019. № 1. С. 202–209.
26. Савина Н.В., Пипия Ю.С. Риск-ориентированный внешний и внутренний государственный финансовый контроль: общее и частное в подходах к осуществлению // Бухучет в здравоохранении. 2021. № 5. С. 25–35.
27. Лукашов А.И. Новая парадигма бюджетного мониторинга // Финансы. 2022. № 6. С. 17–22.

ОФИЦИАЛЬНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ.
2. Федеральный закон от 05.04.2013 N 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».

REFERENCES

1. Isaev, E.A. (2022) 'The Treasury of Russia is the main body for control in the financial and budgetary sphere', *Budget*, 9 (237), pp. 22–25. (In Russian).
2. Anisiforov, T.S. (2020) 'Institute of audit in the system of financial law', *Phinansovoye Pravo*, 5, pp. 3–6. (In Russian).
3. Khrebtova, T.P. (2021) 'State financial control: essence, content, types', *Bulletin of the Moscow State Linguistic University. Education and pedagogical sciences*, 1 (838), pp. 279–286. (In Russian).
4. Grigoriev, A.V. and Samsonov, A.G. (2021) 'Types, forms and methods of financial control, their systematization', *Zhurnal Prikladnykh Issledovaniy*, 6–5, pp. 412–418. (In Russian).

5. Andreeva, E.M. (2018) 'Disadvantages of legal regulation of financial control (on the example of interbudgetary transfers)', *Aktual'nyye problemy rossiyskogo prava*, 3, pp. 40–48. (In Russian).
6. Khusyainova, S.G. and Kagamlyk, M.Yu. (2018) 'Supervision over the execution of laws governing the timely payment by customers for work under executed state and municipal contracts', *Zakonnost'* [Legitimacy], 10, pp. 25–27. (In Russian).
7. Afanasiev, M.P., Pham, Thi Dan Chuong and Shash, N.N. (2022) 'Financial sector prospective public regulation (the case of Russian economy)', *Public Administration Issues*, 3, pp. 87–113. (In Russian).
9. Balashova, I.V. and Prikhodko, K.S. (2019) 'The main problems of state financial control', *Sfera uslug: innovatsii i kachestvo*, 45, pp. 14–21. (In Russian).
10. Lukashov, A.I. (2022) 'Institutional evolution of state financial control in Russia', *Audit*, 6 (184), pp. 2–6. (In Russian).
11. Makarova, L.M. and Gatiyatulin, Sh.N. (2020) 'Analysis of control over tax revenues of the federal budget in the unified system of state financial control', *Forum. Seriya: Gumanitarnyye i ekonomicheskkiye nauki* [Forum. Series: Humanitarian and economic sciences], 3 (20), pp. 131–135. (In Russian).
12. Isaev, E.A. (2021) 'Interaction of the Federal Treasury and the Accounts Chamber in the implementation of control', *Budzhethet*, 4 (220), pp. 38–39. (In Russian).
13. Izotova, G.S. (2021) 'Execution of the federal budget for 2020. Audit of the Accounts Chamber', *Budzhethet*, 12 (228), pp. 10–13. (In Russian).
14. Dementiev, A.N., Dementieva, O.A. and Bondar, V.N. (2020) *Examination of normative legal acts in the sphere of industrial policy implementation in the Russian Federation: monograph*. Moscow: NORMA. (In Russian).
15. Orlova, S.Yu. (2022) 'Audit of the formation and control of the execution of the federal budget', *Byudzhethet*, 01(229), pp. 29–31. (In Russian).
16. Shilkov, D.E. (2022) 'Patchwork of digitalization', *Budzhethet*, 10(238), pp. 30–33.
17. Repin, A. (2019) 'Analysis of the execution of budgetary powers by control bodies', *Revizii i proverki finansovo-khozyaystvennoy deyatel'nosti gosudarstvennykh (munitsipal'nykh)* [Audits and checks of the financial and economic activities of state (municipal) institutions], 4, pp. 22–29. (In Russian).
18. Simko, N.N. (2020) 'Criteria for selecting objects of control when conducting internal state financial control by the Treasury of Russia' *Finance*, 3, pp. 31–36. (In Russian).
19. Molchanov, E.A. (2022) 'Digital transformation of the social sphere: what should institutions prepare for?', *Rukovoditel' avtonomnogo uchrezhdeniya*, 2, pp. 33–41. (In Russian).
20. Zarubin, S.V. (2022) 'Digital technologies in control and supervision activities', *Budzhethet*, 9 (237), pp. 26–28. (In Russian).
21. Omelehina, N.V. (2020) 'Digitization of the public sector as a subject of legal influence', *Zhurnal rossiyskogo prava*, 8, pp. 127–140. (In Russian).
22. Lukashov, A.I. (2021) 'Separate directions for improving the efficiency of public administration in the context of digitalization', *Finansovyy zhurnal*, 13(3), pp. 67–75. Available at: <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-3-67-75> (accessed 10 March 2023). (In Russian).

23. Isaev, E.A. (2021) 'Risk analysis system in planning the control activities of the Federal Treasury', *Byudzheth*, 10 (226), pp. 42–43. (In Russian).
24. Kostousova, Yu.A. and Komarova, O.V. (2019) 'Digitalization of state financial control: institutional analysis', *Zhurnal ekonomicheskoy teorii*, 16(4), pp. 842–848. (In Russian).
25. Artyukhin, R.E. (2022) 'Budgetary and legal regulation of the system of treasury payments', *Finansovoye pravo*, 12, pp. 2–6. (In Russian).
26. Lukashov, A.I. (2022) 'Improving internal financial control and audit as mechanisms for improving the efficiency of using budgetary funds', *Finansovyy zhurnal*, 14(6), pp. 59–73. Available at: <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2022-6-59-73> (accessed 10 March 2023). (In Russian).
27. Styrin, E.M. and Rodionova, Y.D. (2020) 'Unified information system in public procurement as a government digital platform: the present state and prospects', *Public Administration Issues*, 3, pp. 49–70. (In Russian).
28. Kononova, M.V. (2021) 'Electronic activation and formation of monetary obligations in a single information system in the field of procurement', *Financy*, 12, pp. 25–28. (In Russian).
29. Bykovskaya, Yu.V. (2019) 'Problems of financial control in modern Russia and ways to solve them', *Vestnik ekonomicheskoi bezopasnosti*, 1, pp. 202–209. (In Russian).
30. Savina, N.V. and Pipiya, Yu.S. (2021) 'Risk-oriented external and internal state financial control: general and particular in approaches to implementation', *Bukhuchet v zdavookhranenii*, 5, pp. 25–35. (In Russian).
31. Lukashov, A.I. (2022) 'New paradigm of budgetary monitoring', *Financy*, 6, pp. 17–22. (In Russian).

Статья поступила в редакцию 06.02.2023;
одобрена после рецензирования 20.02.2023;
принята к публикации 21.02.2023.

Оригинальная статья

УДК: 352/354-1

DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-1-39-65

ВЫЗОВЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ УКРУПНЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ НА ПРИМЕРЕ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Бабейкин Роман Валерьевич¹

¹ Эксперт, факультет городского и регионального развития,
Высшая школа урбанистики имени А.А. Высоковского,
Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»;
101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20; rbabeikin@hse.ru;
ORCID: 0000-0002-5999-376X

Аннотация. Проблема вызовов и перспектив реформы территориальной организации местного самоуправления стала особенно актуальной в контексте грядущего нового закона о местном самоуправлении. Экспертами высказываются опасения относительно окончательного перехода к одноуровневой системе местного самоуправления в России, что выразится в упразднении городских и сельских поселений, а также муниципальных районов. Рядом специалистов критикуются декларируемые цели реформы, среди которых, прежде всего, повышение бюджетной самостоятельности городов и сокращение расходов на содержание местных администраций, но при этом практико-ориентированных исследований происходящих преобразований пока не хватает. Поэтому в статье через призму теорий общественного выбора и экономии на масштабе рассматриваются реальные промежуточные итоги трансформации территориальной организации местного самоуправления на примере Московской области, где уже с середины 2019 г. все муниципальные образования имеют статус городских округов. Выдвигается гипотеза о том, что распространение практики создания городских и муниципальных округов в России может повлечь за собой снижение территориальной доступности местного самоуправления без сокращения расходов на содержание аппарата местной власти. Сравниваются до- и послереформенные значения показателей, характеризующих территориальную доступность органов местного самоуправления и местных услуг, а также объемы расходов на содержание аппарата местной власти. Делаются выводы о подтверждении гипотезы: доступность местной власти и местных услуг действительно снижается, при этом отсутствует и видимая бюджетная экономия за счет кадровых сокращений.

Ключевые слова: местное самоуправление, укрупнение муниципальных образований, территориальная доступность, городской округ, муниципальный округ.

Для цитирования: Бабейкин Р. В. Вызовы и перспективы укрупнения муниципальных образований на примере Московской области // Вопросы государственного и муниципального управления. № 1. 2023. С. 39–65. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-1-39-65.

Original article

PROBLEMS AND PROSPECTS OF CONSOLIDATION OF MUNICIPALITIES ON THE EXAMPLE OF THE MOSCOW REGION

Roman V. Babeykin¹

¹ Expert, Faculty of Urban and Regional Development,
Higher School of Urban Studies named after A.A. Vysokovsky,
National Research University Higher School of Economics;
20 Myasnitskaya Str., 101000 Moscow, Russia; rbabeikin@hse.ru;
ORCID: 0000-0002-5999-376X

Abstract. The article is devoted to the study of challenges and prospects of the reform of territorial organization of local self-government as the problem, which has become relevant in the context of the upcoming new law on local self-government regulation. Recently, some experts have been expressing concerns about the final transition to a homogenous system of local self-government in Russia, which will be expressed in the abolition of urban and rural settlements. The declared goals of the reform, among which there are an increase of budgetary independence and reduction in the cost of local administration maintenance, are criticized, but at the same time there is still a lack of the-matical practice-oriented research. Therefore, the study examines actual results of transformation of territorial organization of local self-government in the Moscow region as an example of a region, where all municipalities were granted the status of urban districts before the end of 2019. The study is based on a theoretical framework, which is centered around public choice and economies of scale theories. A hypothesis is drawn that the spread of urban and municipal districts may lead to a decrease in the territorial accessibility of local self-government followed by no reduction in the cost of its maintenance. The pre- and post-reform values of indicators, characterizing territorial accessibility of local self-governments and its services and the volume of expenses connected to local self-government maintenance are compared. Conclusions are drawn about the negative impact of the reform: the availability of local authorities and local services for citizens is declining, while there are no visible budgetary savings due to staff cuts.

Keywords: local (municipal) self-government, municipal amalgamation (merge), territorial accessibility, city district, municipal district.

For citation: Babeykin, R.V. (2023) 'Problems and prospects of consolidation of municipalities on the example of the Moscow Region', *Public Administration Issues*, 1, pp. 39–65. (In Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-1-39-65.

JEL Classification: H11.

Введение

В последние несколько лет в России происходит преобразование муниципальных районов и поселений в городские (далее – ГО) и муниципальные округа (так называемое «укрупнение»). Это обусловлено стремлением трансформировать систему муниципального управления, повысив ее эффективность и результативность. Так, постулируется необходимость реализации потенциала развития городов за счет присоединения к ним прилегающих территорий, повышение самостоятельности муниципалитетов и эффективности предоставления ими услуг, а также бюджетной экономии путем сокращения численности муниципальных служащих.

При этом, в контексте рассмотрения Государственной Думой России законопроекта N 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», согласно которому теперь перечень муниципальных образований ограничивается ГО и муниципальными округами, а также внутригородскими территориями городов федерального значения, изменение территориальной организации местного самоуправления (далее – МСУ) и полный отход от элементов существовавшей ранее двухуровневой системы кажутся окончательными.

Многие иностранные исследования, однако, указывают на несостоятельность основных аргументов в пользу подобных преобразований. Так, вследствие укрупнения равномерное развитие территорий становится невозможным из-за перетока ресурсов в центр муниципального образования, доступность предоставляемых на местном уровне услуг снижается, а бюджетной экономии на кадрах не происходит. Отсюда можно выдвинуть гипотезу, что распространение таких практик в России может также повлечь за собой схожие последствия.

Подобные предположения можно сделать уже на основании проведенного рядом российских исследователей анализа логики самих нормативно-правовых актов, в том числе и нового тематического законопроекта. В существующих исследованиях, однако, обычно не рассматриваются управленческие последствия трансформации: изменение фактических бюджетных затрат муниципалитетов, уровень реальной доступности местной власти и местных услуг для населения. Соответственно, данная статья призвана закрыть этот пробел путем анализа фактических про-

межуточных итогов реформы, что позволит оценить потенциал текущей трансформации системы территориального устройства МСУ в контексте совершенствования качества муниципального управления на преобразованных территориях.

Контекст муниципальной реформы в России

Понятие МСУ было впервые введено в законодательство законом СССР от 09.04.1990 N 1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», который вместе с принятым на его основе законом РСФСР от 06.07.1991 N 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» официально закреплял статус МСУ на территории будущей России. Первый закон о МСУ практически декларировал равенство и неделимость всех муниципальных образований (далее – МО), то есть была создана гомогенная одноуровневая система МСУ (Шимановская, 2014).

С распадом СССР и принятием Конституции РФ в декабре 1993 г., был внесен ряд изменений касательно устройства системы МСУ в России. Самой значимой новацией стало положение о том, что структура органов МСУ на конкретной территории определяется населением «самостоятельно». Однако, по мнению ряда исследователей, это было не столько стремлением укрепить институт МСУ в России, сколько результатом не декларируемой официально государственной политики по избавлению от лишних затратных полномочий (Гельман, 2010; Кордонский, 2010).

Линия на усиление разнообразия МО была продолжена Федеральным законом от 28.08.1995 N 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Помимо стандартных форм, таких как городское и сельское поселение (далее – ГП и СП соответственно), допускалось формирование МО на «иных населенных территориях». Подобную политику также часто связывают со «слабостью» государственных властей в то время, что не позволяло полноценно контролировать политику на местном уровне (Гельман, 2010; Кордонский, 2010).

Последующие серьезные перемены в территориальном устройстве МСУ начались в 2003 г. с выходом Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Новый закон обозначил две тенденции. Первая заключалась в ограничении гетерогенности российских МО. Так, уже в изначальной версии закона была введена жесткая классификация их видов. К этому моменту административный ресурс государственных властей вырос, и они начали, как считается, восстанавливать ослабленную вертикаль власти (Гилев, 2019).

Другая тенденция выражалась в движении в сторону установления двухуровневой системы МСУ. В частности, один из видов МО, а именно муниципальный район (далее – МР), включал в себя территорию нескольких ГП и/или СП, при этом являясь независимым МО. Тогда утверждалось, что создание двухуровневой системы МСУ поспособствует разви-

тию тех населенных пунктов, которые по отдельности не имеют достаточного объема ресурсов для реализации крупных проектов (Швецов, 2007). Так, предполагалось, что МР сможет выступать посредником между отдельными ГП и СП, тем самым облегчая взаимодействие между МО в вопросах создания общей инфраструктуры (Чичканов, 2012). Также отмечалось, что при двухуровневой системе расходы на содержание аппарата местной власти, особенно в крупных городах, сократятся (Нувахов, 2010). Реально же, по мнению некоторых ученых, реформа была продиктована скорее желанием создать определенную систему сдержек и противовесов на муниципальном уровне, облегчив тем самым государственный контроль (Кордонский, 2010).

В последующих редакциях N 131-ФЗ, однако, произошел определенный отход от принципов, обозначенных в изначальной версии закона (Чихладзе, 2015). В частности, структура МСУ в 2010-х гг. снова начала пополняться новыми видами МО, среди которых в первую очередь выделились ГО с внутригородским делением и внутригородские районы – виды, добавленные в 131-ФЗ в 2014 г. Позже перечень был дополнен еще одним видом МО – муниципальным округом. Таким образом, вместе с увеличением разнообразия МО в России снова наметилась тенденция на смещение в сторону одноуровневой системы МСУ, сопровождавшаяся потерей существенного объема полномочий поселениями. Если в 2000-х гг. доля МР относительно ГО увеличивалась, то в 2010-х гг. начал происходить обратный процесс. Так, по данным Росстата, в 2007 г. в России насчитывалось 1793 МР и 520 ГО, а в 2011 г. – уже 1824 МР и 515 ГО. Далее же пропорция начала меняться: на момент 2017 г. существовало 1784 МР и 567 ГО.

В настоящее время Россия проходит новый виток реформы территориального устройства МСУ, начавшийся с 2017 г., когда тенденция отхода от двухуровневой системы стала особенно явной. Процесс протекания реформы имеет несколько проявлений: 1) трансформация МР, ГП и СП в ГО и муниципальные округа, 2) присоединение МР к ГО, которые являлись их центрами, и 3) присоединение части МР к соседствующим ГО. Как результат, за три года, с 2017 по 2020¹, число ГО в стране выросло на 11,5%.

Управленческие мотивы укрупнения в зарубежной и российской практике реформирования

За последние несколько десятилетий схожие преобразования произошли и в других странах, например, в Италии, Финляндии, Дании, Чехии. Мотивировались они, как правило, соображениями: 1) необходимости сокращения издержек на содержание аппарата местной власти (Laamanen, 2003; Rausch, 2005), 2) консолидации ресурсов и упрощения взаимодействия с властями (Voda, 2017; Zimmerbauer, 2013).

¹ В 2020 г. еще выходил единый бюллетень Росстата «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации», что позволяет провести корректное сравнение численности ГО только за указанные годы.

При рассмотрении российской реформы может быть особо интересным опыт Канады, где проблемы реформирования территориальной структуры МСУ проявились особенно наглядно. При проведении местной реформы постулировалось, что более крупные МО улучшат свой инвестиционный климат, начнут реализовывать более масштабные инфраструктурные проекты, а также станут тратить меньше средств на обслуживание своего властного аппарата (Sancton, 2000). По итогу внедрения изменений было объявлено об успехе реформы – бюджеты крупных МО стали значительно больше, а численность сотрудников муниципалитетов заметно снизилась (Cobban, 2019). Однако другие исследования продемонстрировали ряд недостатков реформы. Во-первых, несмотря на сокращение численности аппарата власти во всех укрупненных МО, затраты на его содержание, а в частности, на содержание представительного органа, не только не везде сократились, но и в некоторых случаях даже выросли (Kushner, 2003). Это было во многом обусловлено затратами на содержание субмуниципальных органов власти, которые были организованы на территории некоторых упраздненных МО для сохранения необходимой репрезентации.

Прямой контроль этих органов центральной администрацией оказался более затратным, чем их автономное функционирование в бытность независимыми органами власти; при этом сотрудники органов власти периферий теперь сильно зависели в принятии решений от центра (Spicer, 2012). Во-вторых, по мнению жителей укрупненных муниципалитетов, сократилась доступность органов МСУ, и у граждан стало уходить больше времени на обращение в них в свете невозможности получить удаленно многие местные услуги (Raymond, 2003). Наконец, усложнилось взаимодействие активистов и управляющих субмуниципальных органов власти с местными органами власти из-за роста временных издержек на перемещение по территории МО (Kushner, 2003). К тому же они теперь не всегда могли присутствовать на заседаниях представительных органов своего муниципалитета, что серьезно снижало их роль в управлении МО.

Зарубежный опыт преобразований создает основу для анализа происходящей в России реформы. Так, в выступлениях губернатора Московской области, где муниципальное деление уже стало полностью однородным, хорошо читаются схожие (как показала зарубежная практика, во многом не достигнутые и, возможно, ошибочные) цели реформы. Так, в начале активной фазы реформы² А. Ю. Воробьев обосновывал ее необходимость следующим образом: во-первых, распространение ГО позволит «жителям небольших и малообеспеченных населенных пунктов иметь тот же комфорт, что и в крупных городах»³, т.е. консолидация бюджетных ресурсов единым муниципалитетом позволит создавать новую социально значимую

² Примерно конец 2016 – начало 2017 года; собственно, началась она в 2014 г.

³ Воробьев: создание городских округов в Подмоскovie уравнивает жителей в уровне комфорта // ТАСС. URL: <https://tass.ru/moskovskaya-oblast/3899670>

инфраструктуру, а также повысит качество предоставления местных услуг. Во-вторых, будет создан «мощный депутатский корпус в каждом городском округе»⁴. Ожидалось, что это облегчит взаимодействие граждан с органами местной власти. В-третьих, реформа приведет к уменьшению затрат на содержание аппарата местной власти за счет значительного сокращения его численности⁵.

Научное сообщество в России за время, прошедшее с начала реформы, подобно иностранным коллегам уже высказало ряд опасений о возможных последствиях преобразований. Так, указывалось, что текущая реформа на практике во многом не достигнет декларируемых результатов, так как ее фактической целью является лишь централизация системы управления (Баженова, 2020; Васильев, 2018; Дементьев, 2018; Пешин, 2020; Прибыткова, 2018). Местная власть отдалятся от населения, что может потенциально привести к ухудшению социально-экономического положения в малых городах и сельской местности (Бабун, 2016). Согласно ряду исследований, большинство вопросов на местном уровне до сих пор решается в формате прямого очного взаимодействия между муниципальными служащими и населением путем личных встреч, а также сходов граждан (Качанова, 2015; Мельникова, 2015; Пясецкая, 2016), из-за чего подобное отдаление может стать критичным. Также после упразднения поселенческого уровня бывшие автономными местные администрации поселений станут территориальными отделами единой администрации, из-за чего бывшие сотрудники этих администраций потеряют возможность самостоятельно распределять ресурсы, которыми обладает их территория (Баженова, 2018). Помимо этого, может снизиться доступность местных услуг для населения (Попов, 2017). Если до проведения реформы местные услуги можно было получить в нынешних территориальных отделах, так как они были автономными органами МСУ, то теперь они предоставляются только в городе-центре, который может быть существенно удален от мест проживания граждан. Возможно, проблема могла бы быть частично решена путем цифровизации местных услуг, однако даже согласно данным Правительства РФ далеко не все граждане получают государственные и муниципальные услуги удаленно⁶, а в случае же с местными услугами возможность получить их удаленно и вовсе часто отсутствует (Есипов, 2019; Мамай, 2018).

Несмотря на обширную критику реформы в научном сообществе, конкретные ее последствия для местной системы управления до сих пор исследованы слабо. Как уже было указано выше, фактическая мотивировка

⁴ Воробьев: городские округа помогли Подмосковью сэкономить миллиарды рублей // Подмосковье сегодня. URL: <https://mosregtoday.ru/econbiz/vorobev-gorodskie-okruga-pomogli-podmoskovyu-sekonomit-milliardy-rublej/>

⁵ Формирование городских округов в Подмосковье позволяет жителям экономить – губернатор // Правительство Московской области. URL: <https://mosreg.ru/gubernator/press-služba/obzori-smi/formirovanie-gorodskih-okrugov-v-podmoskove-pozvolyaet-zhitelyam-ekonomit-6194>

⁶ Государственные и муниципальные услуги: некоторые важные факторы и показатели за 6 лет // Правительство Российской Федерации. URL: <http://government.ru/info/32187/>

трансформации территориальной организации МСУ скорее всего лежит в лоне политики (Баженова, 2020; Васильев, 2018; Дементьев, 2018; Пешин, 2020; Прибыткова, 2018), в чем она схожа с причинами предыдущих витков реформы (Гельман, 2010; Кордонский, 2010). При этом нельзя напрямую утверждать, что достижение политических целей реформы не приведет к реализации также и целей управленческих. Как было показано выше, в логике своего проведения текущая реформа оказывается схожа, в частности, с канадским кейсом, где последствия преобразований для системы муниципального управления были существенными. По этой причине представляется релевантным изучить фактические последствия реформы по аналогии с существующими иностранными тематическими исследованиями.

Методология исследования промежуточных итогов реформы (на примере Московской области)

В предыдущей части исследования был выделен ряд проблем, потенциально порождаемых реформой территориальной организации МСУ. В фокусе данного исследования, как следует из обозначенной ранее логики, будут находиться прежде всего последствия реформы для функционирования системы муниципального управления. Большую часть таких последствий реформы можно отнести к снижению *территориальной доступности МСУ*, которая означает: территориальную близость мест проживания граждан к *собственно органам МСУ*, дающую возможность непосредственного взаимодействия населения с местной властью, а также территориальную близость мест проживания граждан к *местам предоставления местных услуг*, куда граждане могут регулярно очно обращаться.

Второй группой возможных управленческих угроз является усиление финансовой зависимости местных бюджетов и неоправданный рост их расходов вследствие территориальных преобразований. Если первый аспект проблемы связан не столько с изменениями территориального устройства МСУ, сколько с перераспределением полномочий между разными уровнями власти, то необоснованный рост затрат местных бюджетов, особенно на содержание кадров, действительно может быть связан с территориальными преобразованиями. Как было обозначено ранее, одним из основных проявлений указанной проблемы можно считать рост *издержек на содержание аппарата местной власти*, что вкупе с указанными ранее проблемами снижения территориальной доступности органов МСУ и местных услуг может сигнализировать о низкой эффективности реформы.

Однако последствия реформы для системы местного управления зачастую связаны с более широким кругом неуправленческих результатов укрупнения. Так, зарубежный опыт говорит о наличии определенного влияния территориальных трансформаций на, например, уровень инвестиционной активности и реализацию инфраструктурных проектов (Sancton, 2000). При этом отмечается, что последствия укрупнения для экономики

МО зачастую видны только в долгосрочной перспективе, поэтому ни в одном из упомянутых ранее исследований напрямую не рассматриваются.

Для российской практики это также верно – активно реформа начала проводиться лишь в последние несколько лет. В случае с реализацией инфраструктурных проектов ситуация обстоит еще сложнее, так как в России основные полномочия по созданию любой инфраструктуры (школы, больницы, дороги и т. д.) по факту распределены между федерацией и регионами, тогда как к вопросам местного значения преимущественно отнесена лишь обязанность «создавать условия» для ее возникновения и функционирования. Как показывает практика, даже локальные инфраструктурные проекты реализуются преимущественно на средства регионов⁷. Ситуация также осложняется тем, что многие локальные проекты реализуются на основании соглашений о сотрудничестве между частными фирмами и МО, для анализа которых потребовалось бы проведение отдельного комплекса исследовательских изысканий, что выходит за рамки данной работы. Поэтому в исследовании решено использовать оценку общих, «неуправленческих» последствий реформы в качестве дополнительной метрики, не ценной в отрыве от общих результатов анализа, но создающей ориентир для трактовки управленческих последствий реформы. В качестве же основного оцениваемого показателя будет использован объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств, в целях оценки реакции субъектов рынка).

Динамика указанных выше показателей будет проанализирована на примере ранее упомянутой Московской области. Данный регион был выбран исходя из следующих соображений. Прежде всего, Московская область является одним из немногих регионов, где окончательно сложилась одноуровневая гомогенная система МСУ – уже несколько лет в состав региона входят только городские округа. В контексте масштабирования реформы на всю территорию страны итоги трансформации территориальной структуры МСУ в Московской области можно оценивать как промежуточные для всей России – скорее всего, именно механика преобразования МО Московской области может лечь в основу всероссийской реформы. При этом более трети муниципальных образований региона получили статус городских округов еще в середине – конце 2000-х гг., а большая часть новообразованных ГО возникли до 2017 г.; это означает, что в доступе имеется значительный объем статистических данных, собранных в разрезе уже новых муниципальных образований. Помимо этого, местные МО имеют сильно дифференцированные социально-экономические параметры, что позволяет проанализировать взаимосвязь изменения территориального устройства МСУ с другими характеристиками МО.

⁷ Например, расходы на реализацию одной региональной программы «Образование Подмосковья» в 2021 г. составили почти столько же, сколько совокупные расходы бюджетов муниципальных образований Московской области на все цели в том же году (авторская оценка на основании данных Росстата и портала «Открытый бюджет Московской области»).

Методология проведения анализа состоит в следующем. Первым шагом станет оценка территориальной доступности органов МСУ, которая будет произведена для всех существовавших на момент конца 2019 г. 64 ГО Московской области⁸. Для этого вначале будут подсчитаны затраты для перемещения от центра главного города из состава городского округа до центра каждого из населенных пунктов на автомобиле (при отсутствии сообщения – пешком) по дороге путем построения изохрон. Зоны доступности органов МСУ будут определены на основе критериев, принятых исследователями из Института экономики города, где установили в качестве верхней границы зоны нормальной территориальной доступности расстояние в 15 км, а для затрудненной – в 25 км (Попов, 2017). Все же населенные пункты, находящиеся за пределами 25 км от города-центра, были ими отнесены в зону критической доступности.

Вторым шагом станет оценка территориальной доступности местных услуг. Местные услуги сегодня возможно получить в местной администрации или профильных муниципальных учреждениях, которые также расположены в городе – центре МО. Несмотря на то что их набор весьма ограничен в сравнении с государственными⁹, вопрос их доступности релевантно рассмотреть отдельно от вопроса доступности местной власти. Часть услуг, например, в сфере культуры (Атаева, 2020), традиционно предоставляются не столько органами местной власти, сколько подведомственными им муниципальными учреждениями, которые оказываются, как правило, ликвидированы в ходе укрупнения. Поэтому оценка территориальной доступности местных услуг хотя и сведется в механическом смысле к схожему алгоритму, что и оценка доступности местной власти, но будет демонстрировать иные последствия укрупнения. Также от анализа доступности самой местной власти этот элемент анализа будет отличать дополнительная проверка того, возникла ли по итогам укрупнения возможность получения указанных ранее услуг в местном многофункциональном центре (далее – МФЦ).

Далее для каждого городского округа будет подсчитана доля его населения, попадающая в каждую из зон территориальной доступности органов МСУ и местных услуг. После этого все ГО будут разделены на две группы: «старые», нереформированные ГО, созданные в 2000-х гг., и «новые», реформированные ГО, созданные после 2015 г. Среди реформированных городских округов для проведения углубленного анализа будут выбраны три округа (для корректности сравнения будут взяты ГО, реформированные в одном году – 2017 г.): с самым низким показателем доли населения в зоне

⁸ Исследоваться будет именно ситуация в первый год после завершения реформы: это позволит лучше увидеть изменения, произошедшие в старых границах, так как за последние три года границы ГО были скорректированы, а некоторые ГО были объединены.

⁹ Как правило, это не более 30 услуг, при том что суммарное количество государственных и муниципальных услуг превышает 200 наименований. На местном уровне предоставляются преимущественно услуги в сфере градостроительства, землеустройства, социальной помощи (пособия и т. д.), архивной деятельности. В данном исследовании для каждого муниципального образования будет исследоваться территориальная доступность всех услуг, им предоставляемых.

нормальной территориальной доступности (Рузский), со средним (Клинский) и с самым высоким (Люберецкий). Для оценки изменения территориальной доступности органов МСУ в результате реформы в отобранных ГО, изначальная оценка доступности будет скорректирована исходя из наличия в прошлом на территории самостоятельных поселенческих администраций. Для них доступность будет подсчитана по сниженным границам: верхняя граница зоны *нормальной* территориальной доступности составит 5 км, а граница *затрудненной* – 10 км. Отсутствие прямого транспортного сообщения здесь повлечет за собой отнесение населенного пункта сразу к категории находящихся в зоне *критической* доступности.

Для географической привязки данных о численности населения с точностью до населенного пункта на момент конца 2019 г., в оценке будут использованы сведения о численности населения Московской области в разрезе по населенным пунктам из Всероссийской переписи населения 2010 г. (далее – ВПН-2010). Так как реальные показатели численности населения на момент конца 2019 г. могут значительно отличаться от значений, содержащихся в ВПН-2010, из анализа будут исключены муниципальные образования, где совокупная численность населения значительно изменилась с момента проведения переписи.

Также для отобранных городских округов будет проведен анализ изменения затрат на содержание аппарата местной власти. Для сравнения такой же анализ будет проведен еще для трех нереформированных ГО; для этого выбраны ГО разного размера и с разной плотностью населения. Будут соотнесены указанные в отчетах об исполнении бюджета затраты на решение общегосударственных вопросов в целом¹⁰, а также на отдельные разделы и подразделы данной группы расходов за два года: последний дореформенный год и первый послереформенный год¹¹. Рассматриваемыми затратами в дореформенный год выступают совокупные затраты МО, существовавших на тот момент на территории нового образования. Также будет отдельно рассмотрена динамика изменения ведомственной структуры расходов; в частности, изменение расходов на содержание местной администрации и местного совета депутатов.

Динамика же объема инвестиций в основной капитал будет оценена в расчете на одного жителя МО и представлена в виде процентного изменения за каждый год с 2012 г. (за два года до начала реформы) по 2020 г. (послереформенный год). Для выявления локальных тенденций в изменении инвестиционного климата значения показателя для каждого МО будут скорректированы на значение усредненного показателя по Московской области. Данные для анализа будут взяты из Базы данных муниципальных образований Росстата; те МО, население которых существенно изменилось и/или для которых недостаточно данных для сопоставления, будут исключены из анализа.

¹⁰ Код 0100 согласно установленной Минфином функциональной классификации расходов бюджетов.

¹¹ Например, если МО получило статус ГО в 2017 г., для чистоты анализа рассматривались фактические расходы за 2016 и 2018 гг.

Результаты анализа промежуточных итогов реформы (на примере Московской области)

В целом можно утверждать, что большая часть населения региона и после реформы проживает в зоне нормальной территориальной доступности (см. табл. 1 и табл. 2).

Однако существует видимое различие в территориальной доступности между расположенными в различных частях региона городскими округами. Так, есть разница между периферийными ГО и теми, что расположены ближе к Москве, что, скорее всего, обусловлено различиями в численности и плотности населения.

Таблица 1

Текущее состояние территориальной доступности органов МСУ и предоставляемых ими услуг в ГО Московской области (все ГО)

Городские округа	Доля суммарного населения городских округов, проживающего в зоне доступности, %		
	нормальной	затрудненной	критической
Изначальные городские округа	98,9	1,0	0,2
Вновь созданные городские округа	78,2	15,4	6,4
Все городские округа	84,3	11,1	4,6

Источник: Составлена автором.

Таблица 2

Текущее состояние территориальной доступности органов МСУ и предоставляемых ими услуг в ГО Московской области (без ГО с существенными изменениями численности населения)

Городские округа	Доля суммарного населения городских округов, проживающего в зоне доступности, %		
	нормальной	затрудненной	критической
Изначальные городские округа	99,8	0,2	0,0
Вновь созданные городские округа	75,5	15,9	8,6
Все городские округа	80,8	13,3	5,9

Источник: Составлена автором.

В то же время можно заметить, что различаются показатели степени доступности между нереформированными и реформированными ГО. Так, почти 99,8% населения изначальных округов попадают в зону нормальной доступности, тогда как в реформированных этот показатель существенно ниже.

Так же обстоит и с зонами затрудненной и критической доступности. Все крупные ГО (за исключением Домодедовского) были созданы в 2015–2019 гг., причем самые крупные и имеющие самую низкую плотность населения ГО были созданы в период наиболее активного внедрения реформы – с 2017 по 2019 гг.

Касательно логики определения очередности реформирования МО точные выводы сделать сложно. Исходя из декларируемых целей реформы, в первую очередь должны были быть реформированы относительно малонаселенные районы.

Это соответствовало бы обозначенной губернатором причине проведения реформы, поскольку именно небольшие поселения являются наименее «комфортными» для проживания и имеют «слабый депутатский корпус». Соответственно, в созданных в более ранний период ГО степень территориальной доступности органов МСУ и местных услуг должна была быть изначально гораздо ниже, а в реформированных позднее – выше. Однако значимой зависимости уровня территориальной доступности от периода реформы найти не удалось.

Связи преобразований с электоральными циклами также обнаружено не было. Так, в некоторых районах главы бывших МР были сняты до преобразования МО в ГО (в частности, в Серпуховском МР), где-то это произошло позже (например, в Талдомском МР). Единственное, что здесь можно отметить, это то, что смена политических элит носила системный характер.

Это говорит о том, что при проведении реформы параметры развития отдельных МО в расчет скорее всего не брались; процесс реформирования был тотальным, что намекает на преимущественно политическую мотивацию проведения преобразований.

Если подробнее взглянуть на данные по изменению территориальной доступности в реформированных и нереформированных ГО, то можно отметить еще несколько характерных черт «тотальности» реформы.

Так, если отдельно посмотреть на данные по реформированным ГО (см. табл. 3), то видно, что они еще более неоднородны, чем все данные в целом. Если в Люберецком округе в зону нормальной доступности попали все 100% населения, что даже больше, чем во многих нереформированных, то, например, в Талдомском и Рузском ГО более 50% населения оказалось за пределами зоны нормальной территориальной доступности.

Более типичной проблемой, однако, является высокая доля населения, попадающего в зону затрудненной доступности. Обычно это находящиеся на периферии Московской области городские округа. Как правило, они имеют большую площадь, малую плотность населения, а также малую численность населения в центральном городе. Это хорошо видно на примере

упомянутого выше Рузского ГО. Плотность населения там низкая (около 40 чел./км² по данным Росстата на 2017 г.), а население центрального города, Рузы, составляет менее четверти населения ГО. При этом, как и в случае с Наро-Фоминским ГО, в Рузском ГО присутствует крупный населенный пункт – поселок Тучково, который по численности населения превышает центр городского округа город Рузу (18412 человек против 13403 человек по данным Росстата на 2017 г.).

Схожая ситуация сложилась и в Талдомском городском округе, который занимает самую низкую позицию по доли населения, проживающего в зоне нормальной доступности. Подобное положение также обусловлено тем, что в округе присутствует несколько близких по численности населения населенных пунктов, в частности это сам город Талдом (13416 человек по данным Росстата на 2018 г.) и поселок Запрудня (12378 человек по данным Росстата на 2018 г.).

Таблица 3

**Доли населения реформированных ГО по зонам
территориальной доступности органов МСУ
и предоставляемых ими услуг (выделены выбранные
для углубленного анализа ГО)**

Городской округ	Доля населения в городском округе, проживающего в зоне доступности, %		
	<i>нормальной</i>	<i>затрудненной</i>	<i>критической</i>
Талдомский	40,8	58,8	0,4
Рузский	44,2	51,6	4,2
Наро-Фоминский	52,7	3,4	43,9
Истринский	54,2	43,8	2,0
Солнечногорский	56,2	37,7	6,1
Волоколамский	57,6	37,3	5,2
Одинцовский	60,2	18,8	21,0
Шатурский	60,5	12,8	26,7
Лотошинский	62,0	25,9	12,1
Шаховская	64,0	34,5	1,5
Богородский	65,1	34,7	0,2
Луховицкий	65,1	30,3	4,5
Ступинский	66,0	21,7	12,2
Можайский	67,4	17,1	15,5

Городской округ	Доля населения в городском округе, проживающего в зоне доступности, %		
	нормальной	затрудненной	критической
Дмитровский	67,7	21,0	11,3
Орехово-Зуевский	74,6	16,4	9,0
Раменский	76,4	14,4	9,2
Сергиево-Посадский	77,6	19,2	3,2
Клинский	77,9	16,1	6,0
Воскресенский	78,3	21,7	0,0
Серебряно-Прудский	78,6	21,4	0,0
Пушкинский	80,3	19,7	0,1
Егорьевский	81,5	9,8	8,7
Зарайский	87,2	12,8	0,0
Чеховский	87,6	12,4	0,0
Каширский	88,0	8,8	3,1
Коломенский	88,3	11,3	0,3
Щелковский	89,4	3,6	7,0
Мытищинский	91,1	5,3	3,6
Ленинский	94,2	5,8	0,0
Серпуховский	95,3	3,4	1,4
Озерский	96,3	3,7	0,0
Павло-Посадский	97,5	2,5	0,0
Красногорский	98,2	1,8	0,0
Подольский	98,3	1,6	0,0
Люберецкий	100,0	0,0	0,0

Источник: Составлена автором.

Если отдельно говорить о местных услугах, то здесь была проверена возможность повышения их территориальной доступности за счет развития системы МФЦ (см. табл. 4).

Видно, что создание даже небольшого количества подобных центров позволяет заметно улучшить ситуацию с доступностью, в особенности в довольно густонаселенных ГО, расположенных ближе к Москве, или в тех округах, где присутствует несколько одинаково крупных населенных пунктов (например, в Наро-Фоминском ГО).

Таблица 4

**Изменение территориальной доступности
местных услуг при наличии возможности получить
все местные услуги в МФЦ**

Доступность местных услуг	Доля суммарного населения городских округов, проживающего в зоне доступности, %		
	<i>нормальной</i>	<i>затрудненной</i>	<i>критической</i>
Без учета МФЦ	84,3	11,1	4,6
С учетом МФЦ	88,2	9,2	2,7

Источник: Составлена автором.

Для того чтобы подробнее оценить результаты проведения реформы, стоит также пристально взглянуть на до- и послереформенную ситуацию для трех ГО: Рузского¹², Клинского¹³ и Люберецкого.

Так, если смоделировать дореформенную ситуацию с территориальной доступностью для Рузского ГО, можно увидеть, что со сменой статуса и ликвидацией поселенческого уровня ее степень сократилась почти в два раза.

Серьезный вклад в такое заметное изменение доступности внесло то, что большая часть центров бывших поселений была значительно удалена от города – центра МО. В Клинском же ГО изменение территориальной доступности было менее значительным, что обусловлено меньшим удалением центров бывших поселений от Клина. К тому же доля населения, которое проживало за пределами Клинского ГП, была не так высока, как в случае с Рузским ГП: около 2/3 населения МО проживало и продолжает проживать в центральном городе. В случае с Люберецким ГО можно отметить, что какого-либо изменения территориальной доступности не произошло: все население округа и сейчас попадает в зону нормальной территориальной доступности. Так вышло во многом благодаря малым размерам МО, а также тому, что центры бывших поселений практически не удалены от Люберец.

Взглянув на динамику изменения расходов бюджета на аппарат местной власти в Рузском ГО (см. табл. 5), можно заметить, что после реформы произошло серьезное сокращение расходов. Так, расходы на содержание главы сократились на 86,5%, а на аппарат администрации стало уходить на 31% меньше средств. Схожим образом сократились затраты на содержание депутатского корпуса и расходы на работников МСУ в расчете на жи-

¹² Наименьшее значение доли населения, проживающего в зоне нормальной доступности, имеет Талдомский район, однако из-за отсутствия ряда необходимых для анализа данных по Талдомскому ГО был выбран следующий – Рузский.

¹³ Значение доли населения, проживающего в зоне нормальной доступности, в данном ГО (77,9%) ближе всего к медианному по реформированным ГО (78,2%).

теля. При этом, однако, можно отметить, что в дореформенный период на функционирование местных советов депутатов в некоторых СП (например, Ивановском, Колюбакинском) средств на содержание депутатов не выделялось. Возможно, депутаты в данных СП действовали на безвозмездной основе.

Таблица 5

**Динамика расходов бюджета, связанных
с функционированием местной власти
(изменения в 2018 г. по сравнению с 2016 г.)**

Изменения по статьям расходов	Рузский	Клинский	Люберецкий	Домодедовский	Балашиха	Черноголовка
Изменение в «Функционирование высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и муниципального образования», %	-86,5	-81	-64,2	+3,9	-4,8	+5,7
Изменение в «Функционирование Правительства Российской Федерации, высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций», %	-31	-34,3	-2,9	+12,9	+37,6	-11,2
<i>Итого по администрации, %</i>	-34,5	-36,2	-3,7	+12,8	+37,3	-10,8
<i>Итого по совету депутатов, %</i>	-46,1	-	-37,2	-16,6	-9,3	+1,4
Изменение расходов на содержание работников органов МСУ, %	-47,5	-24,7	-0,1	+12,5	-15,5	+16,1
Изменение по «Другие общегосударственные вопросы», %	-38,4	+55,9	+29,5	+57,1	+45,9	-5,5

Источник: Составлена автором.

Здесь также интересна динамика затрат на решение так называемых «общегосударственных» расходов. В целом динамика их увеличения не была бы важна, если бы не изменение затрат на подпрограммы по развитию муниципальной службы.

В частности, затраты на переподготовку кадров за рассматриваемый период выросли на 129,2%, что определенным образом сводит на нет экономию за счет сокращения численности муниципальных служащих. Конечно, вложения в переподготовку кадров могут быть долгосрочной инвестицией, однако характерен рост этого показателя именно после проведения укрупнения.

В Клинском и Люберецком ГО аналогично произошло сокращение расходов. В частности, расходы на содержание главы в первом упомянутом округе сократились на 81%, а на аппарат администрации стало уходить на 34,3% меньше средств. В расчете на жителя затраты на работников органов МСУ и переподготовку кадров тоже сократились. Данные по местному совету депутатов в данном случае также отсутствовали, причем как для бывших поселений и МР, так и для нынешнего ГО. В Люберецком ГО расходы на содержание главы существенно уменьшились, однако расходы на содержание аппарата администрации сократились всего на 2,9%, что не могло выступать результатом проведения реформы. Также незначительно сократились расходы на содержание местного совета депутатов – на 27,2%. В расчете на жителя расходы на работников органов МСУ и расходы на переподготовку кадров почти не изменились.

Если изучить ситуацию в нереформированных ГО (Домодедовский, Балашиха и Черноголовка), то можно отметить, что в них динамика изменений является также крайне неоднородной. Затраты на содержание глав указанных ГО практически остались прежними; затраты на содержание местного совета депутатов сократились в большей степени, однако тоже не так сильно. В ГО Балашиха при этом произошло существенное увеличение затрат на содержание аппарата администрации, однако интересно, что расходы на содержание работников органов МСУ в расчете на жителя снизились на 15,5%, тогда как в Домодедовском ГО и ГО Черноголовка они незначительно выросли.

В случае с Домодедовским ГО и в особенности ГО Балашиха также произошло заметное сокращение расходов по подпрограмме, связанной с переподготовкой муниципальных служащих, при учете того, что в целом расходы на решение общегосударственных вопросов там выросли не меньше, чем в реформированных округах.

Динамика же изменения объемов инвестиций в основной капитал не позволяет сделать однозначные выводы о последствиях укрупнения для экономик муниципалитетов (см. табл. 6). В целом «всплески» объемов инвестиций заметны как в реформированных, так и в нереформированных ГО, что скорее всего объясняется их обусловленностью иными причинами. Также можно отметить переменчивость динамики показателей в самих реформированных округах: где-то в год проведения реформы наблюдался рост инвестиций, позже сменившийся отрицательной динамикой, тогда как в других случаях рост возникал лишь через несколько лет. В то же время в некоторых нереформированных округах в различные годы отмечались как значительный рост, так и заметное падение инвестиционной активности.

Таким образом, предварительная оценка последствий реформы для местных экономик не позволяет четко обрисовать круг возможных последствий трансформаций, однако сделать более полные выводы станет возможным, лишь включив в анализ большее количество показателей и рассмотрев их динамику на более протяженном отрезке времени. В настоящее время возможности такой нет из-за новизны реформы.

Таблица 6

**Объем инвестиций в основной капитал
(за исключением бюджетных средств) в расчете на 1 человека;
изменение в % относительно предыдущего года*
(за вычетом общерегионального тренда)**

ГО	Объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств) в расчете на 1 человека, изменение в %								Этап реформи- рования
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Бронницы	43,9	51	-62,4	40,3	15,7	-87,8	-42,3	4,7	существовал изначально
Дубна	-0,8	-11	12,0	34,4	34,1	-53,5	93,4	32,7	существовал изначально
Жуковский	-21	-5,3	-74,0	725,3	-70,6	-70,5	102,4	-16,6	существовал изначально
Королевский	4,8	-62	11,9	-30,8	-1,7	889,9	60,2	-50,9	существовал изначально
Красноармейский	68,7	227	118,2	-48,7	-36,9	3,4	-16,9	75,0	существовал изначально
Лобня	41,7	208	83,3	18,3	-5,1	16,1	-29,4	34,7	существовал изначально
Протвино	19	-39	19,6	34,4	-22,5	-70,8	42,0	21,3	существовал изначально
Рошаль	20,6	5,4	-25,8	-65,9	-20,2	-18,0	-74,1	160,5	существовал изначально
Фрязино	-19	-20	-45,3	53,3	222,3	367,0	-90,3	17,4	существовал изначально
Черноголовка	3,1	161	-11,7	34,2	-42,1	-59,6	-6,8	-5,0	существовал изначально
Электрогорский	17,5	-34	165,4	-40,3	-14,8	119,2	43,7	313,5	существовал изначально
Егорьевский	10,4	-18	-9,6	42,1	0,4	-121,8	834,2	-62,3	2015
Каширский	33,5	-48	114,1	-37,6	-34,5	-58,9	-3,0	56,0	2015
Озеры	-3,6	9,62	-3,7	-24,0	-10,7	45,6	7,1	45,0	2015
Подольский	-36	18	-6,6	169,6	-36,1	-20,5	41,7	40,7	2015
Серебряно-Прудский	47,3	67,6	-1,7	57,1	77,4	-97,7	110,9	5,9	2015
Шаховская	18,7	89,7	17,3	-31,8	-35,8	16,4	-6,8	-8,4	2015
Зарайский	35,6	-38	-52,6	-51,5	410,0	-39,3	-2,1	114,0	2017
Истринский	-6,3	-20	65,1	-39,0	203,3	-21,2	-32,9	119,6	2017
Клинский	-12	-6,6	297,9	-51,2	9,5	-34,1	207,4	34,2	2017
Люберецкий	-23	12,5	-16,6	-33,5	-28,7	-43,5	307,5	-50,2	2017

ГО	Объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств) в расчете на 1 человека, изменение в %								Этап реформи- рования
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Наро-Фоминский	29,7	21,8	-42,0	14,0	53,5	-31,3	-2,5	-39,5	2017
Павлово-Посадский	-25	13,2	-54,2	-81,1	605,3	15,9	-23,9	-35,3	2017
Рузский	7,48	-33	65,6	-7,0	43,0	-19,9	-11,0	37,0	2017
Ступинский	-13	3,78	50,9	-33,0	-17,0	36,2	144,8	-24,9	2017
Шатурский	1,42	-11	55,3	20,6	-43,1	-21,2	-6,1	140,9	2017
Дмитровский	-20	-4,9	68,9	-53,9	126,6	-36,9	-27,3	1,4	2018
Можайский	14,2	-43	114,0	92,5	-46,8	25,5	34,6	-19,6	2018
Богородский	4,81	67,9	-21,6	169,7	306,6	19,3	-64,9	2,8	2018
Орехово-Зуевский	-14	-32	-48,3	-65,1	12,9	-20,5	53,0	-35,9	2018
Талдомский	34,8	-16	-21,6	31,5	-34,8	151,2	21,1	-45,8	2018
Одинцовский	40,1	-70	-11,1	107,9	-46,1	67,8	-53,0	169,7	2019
Пушкинский	-2,5	-29	32,8	-25,8	0,2	45,9	-42,3	55,5	2019
Воскресенский	19,9	49,6	-44,5	35,6	22,3	-5,7	-28,6	76,3	2019
Щелковский	-14	-16	-0,4	-12,4	69,6	-49,6	-28,0	61,1	2019
Лотошинский	30,6	-5,8	-37,7	9,3	-5,0	-106,0	65,3	96,0	2019
Сергиево-Посадский	-14	27,9	7,6	-46,7	-11,1	-21,0	-12,0	-7,6	2019

Примечание: *Данные по изменениям за 2013 г. даны оценочно на основании тренда изменений инвестиций за предыдущие года, так как в базе Росстата актуальные данные за 2012 г. для многих МО отсутствуют.

Источник: Составлена автором.

Выводы касательно вызовов и перспектив реформы

По итогу практического анализа на примере Московской области оказывается возможным сделать несколько основных выводов относительно промежуточных результатов текущей реформы территориального устройства МСУ в России.

Прежде всего, стоит отметить сокращение территориальной доступности органов МСУ в результате реформы. Особенно сильно это на себе ощутили крупные по площади и имеющие низкую плотность населения МО. Это можно рассматривать как негативный факт, так как подобные МО обычно являются наименее обеспеченными инфраструктурой территориями, и там как раз крайне важно иметь возможности для коммуникации населения с местной властью. В сравнении с населением урбанизированных территорий, расположенных рядом с Москвой и де-факто являющихся ее частью, населению подобных территорий намного важнее иметь

возможность влиять на принятие решений, так как бюджетных ресурсов для реализации его потребностей там меньше, и их следует распределять с большей ответственностью.

Второй вывод из анализа промежуточных итогов реформы – снизилась территориальная доступность местных услуг. В данном случае как раз основным пострадавшим оказалось население крупных по площади МО с серьезной долей сельского населения, что может повлечь ухудшение качества жизни на периферии.

Третий вывод состоит в том что сокращение численности аппарата местной власти не всегда приводит к возникновению бюджетной экономии. Так, во всех рассмотренных реформированных МО значимая серьезная экономия произошла по статьям, расходы по которым изначально имели крайне малый вес (<1%) в общей структуре расходов на содержание аппарата местной власти, и была в некоторых МО сильно сведена на нет ростом иных расходов. Также было отмечено, что экономия на сокращении представительных органов МО была чаще значительно ниже, чем экономия на тех же главах бывших муниципалитетов, что отличает российский кейс от большинства иностранных, где власти как раз отмечали экономию за счет сокращения представительства. Экономия же по значимым статьям (в частности, на содержание администрации) была низкой и не всегда могла являться результатом преобразований, так как была обнаружена и в некоторых нереформированных округах.

Также можно отметить, что такая экономия часто сопровождалась ранее обозначенным снижением территориальной доступности органов МСУ и местных услуг, а о действительной экономии, то есть об экономии без негативных последствий, можно говорить только в МО, где для управления подконтрольной муниципалитету территорией изначально не требовалось большого числа муниципальных служащих. В таких МО централизованное управление было возможно с самого начала, и находящейся в центральном городе администрации не требовалось иметь много отдельных подразделений для успешного управления развитием территории, как и не требовались «посредники» в виде управленцев районного уровня для координации работы управленческого аппарата. Сокращение затрат здесь хоть стало небольшим и было достигнуто практически исключительно за счет сокращения глав бывших поселений, но зато никак не повлияло на изменение доступности.

Наконец, пока еще затруднительно оценить последствия укрупнения для местных экономик, предварительно можно предположить отсутствие существенной связи между укрупнением и, в частности, инвестиционной активностью. Это также важно понимать в контексте распространения реформы на всю территорию страны, так как для менее обеспеченных и менее привлекательных с инвестиционной точки зрения регионов, чем Московская область, позитивные экономические последствия реформы, если бы они были бы однозначно обнаружены, могли бы существенно сгладить обозначенные выше негативные последствия для института местного управления как такового. Возможно, более полное понимание влияния эффектов

укрупнения на местные экономики удастся развить в будущих исследованиях, что даст возможность более предметно говорить о перспективах масштабирования реформы в указанном ключе.

Соответственно, можно утверждать, что беспокойство экспертов касательно перспектив масштабирования реформы небезосновательно. Высказанная в начале работы гипотеза о снижении территориальной доступности МСУ для населения вследствие реформы при отсутствии видимого сокращения расходов на содержание аппарата местной власти подтверждается эмпирическими данными. Текущий этап реформы территориальной организации МСУ действительно зачастую приводит к снижению территориальной доступности как самих органов МСУ, так и предоставляемых ими услуг. Наибольшее сокращение происходит на территории относительно малонаселенных МО, расположенных далеко от крупных городов-центров, что вызывает наибольшие опасения в контексте грядущего масштабирования реформы на всю территорию России. В то же время экономические последствия реформы пока остаются неочевидными. Так, динамика развития экономики Московской области в целом сегодня остается крайне позитивной¹⁴, и существующие данные не позволяют проследить здесь однозначную связь с реформой территориальной организации МСУ в регионе.

Поэтому в заключение стоит сказать следующее. Сами по себе декларируемые цели реформы, понятные и линейные, не находят в данный момент прямого подтверждения на практике. Это, однако, не означает отсутствия определенной потребности в подобной реформе: в некоторых случаях (в частности, в случае с крупными городами) управленческие последствия реформы могут быть довольно позитивными. В то же время реформа должна быть реализована с осторожностью; прежде чем приступать к повсеместному реформированию существующих МО, требуется разработать комплексный подход к отбору образований, на социально-экономическое благосостояние которых реформа может повлиять позитивно. И, как представляется, перед масштабированием реформы на всю территорию страны требуется также накопить больший объем данных об экономических последствиях укрупнения: пока они неясны и нуждаются в дополнительном анализе в будущем.

Нельзя исключать, что в некоторых регионах укрупнение создаст стимул к экономическому росту, как и того, что в других может наступить и противоположный эффект. Поэтому вопрос развития государственной политики касательно трансформации территориальной структуры МСУ сегодня должен решаться путем увеличения гибкости подходов к решению обозначенной проблемы, а региональные власти в процессе инициализации реформы должны придерживаться последовательной схемы преобразования существующих муниципальных образований в городские и муниципальные округа.

¹⁴ Согласно Национальному рейтингу состояния деловой среды, инвестиционного климата и инвестиционного потенциала в субъектах, подготавливаемому Агентством стратегических инициатив, соответствующие позиции Московской области в последние несколько лет только укрепляются. URL: https://asi.ru/government_officials/rating/

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Bovaird T., Gregory D., Martin S. Performance measurement in urban economic development // *Public Money & Management*. 1988. Vol. 8, no. 4. P. 17–22.
2. Bruno G., Genovese A., Piccolo C. Territorial amalgamation decisions in local government: Models and a case study from Italy // *Socio-Economic Planning Sciences*. 2017. Vol. 57. P. 61–72.
3. Cobban T.W. Bigger is better: Reducing the cost of local administration by increasing jurisdiction size in Ontario, Canada, 1995–2010 // *Urban Affairs Review*. 2019. Vol. 55, no. 2. P. 462–500.
4. Hirsch W.Z. Expenditure implications of metropolitan growth and consolidation // *The Review of Economics and Statistics*. 1959. Vol. 41, no. 3. P. 232–241.
5. Kushner J., Siegel D. Effect of municipal amalgamations in Ontario on political representation and accessibility // *Canadian Journal of Political Science*. 2003. Vol. 36, no. 5. P. 1035–1051.
6. Laamanen E., Haveri A. Size, efficiency and democracy – how local government boundaries affect performance. EGPA Conference on Public Law and the Modernising State. Oeiras, 3–6 September 2003. P. 1–24.
7. Marshall N. Reforming Australian local government: efficiency, consolidation – and the question of governance // *International Review of Administrative Sciences*. 1998. Vol. 64. P. 643–662.
8. Ostrom E. Metropolitan Reform: Propositions Derived from Two Traditions // *Social Science Quarterly*. 1972. Vol. 53, no. 3. P. 474–493.
9. Otrusynova M., Pastuszkova E. Concept of 3 E's and public administration performance // *International Journal of Systems Applications, Engineering & Development*. 2012. Vol. 6, no. 2. P. 171–178.
10. Palmer A.J. Performance measurement in local government // *Public Money & Management*. 1993. Vol. 13, no. 4. P. 31–36.
11. Peterson P.E. *City limits*. Chicago, The University of Chicago Press, 1981.
12. Raco M., Flint J. Communities, places and institutional relations: Assessing the role of area-based community representation in local governance // *Political Geography*. 2001. Vol. 20. P. 585–612.
13. Rausch A. Municipal mergers in rural Japan // *Electronic Journal of Contemporary Japanese Studies*. Discussion Paper prepared for Hirosaki University, 2005. URL: <http://www.japanesestudies.org.uk/discussionpapers/2005/Rausch.html>
14. Raymond A., Reese R., Reese L. A. The anatomy of an amalgamation: The case of Ottawa // *State & Local Government Review*. 2003. Vol. 35, no. 1. P. 57–69.
15. Sancton A. Metropolitan and regional governance. In: *Urban Policy Issues: Canadian Perspectives*, 2nd ed. (eds. Edmund P. Fowler and David Siegel). Don Mills, Oxford, Oxford University Press, 2000.
16. Spicer Z. Post-amalgamation politics: How does consolidation impact community decision-making? // *Canadian Journal of Urban Research*. 2012. Vol. 21, no. 2. P. 90–111.
17. Taylor P. Places, spaces and macy's: Place-space tensions in the political geography of modernities // *Progress in Human Geography*. 1999. Vol. 23. P. 7–26.
18. Tiebout C.M. A pure theory of local expenditures // *Journal of Political Economy*. 1956. Vol. 64, no. 5. P. 416–424.

19. Voda P., Svacinova P., Smolkova A., Balík S. Local and more local: Impact of size and organization type of settlement units on candidacy // *Political Geography*. 2017. Vol. 59. P. 24–35.
20. Zimmerbauer K., Paasi A. When old and new regionalism collide: Deinstitutionalization of regions and resistance identity in municipality amalgamations // *Journal of Rural Studies*. 2013. Vol. 30. P. 31–40.
21. Атаева А.Г. Оценка необходимости и последствий территориальной трансформации сельских поселений с позиции оказания муниципальных услуг // *Развитие отраслевого и регионального управления*. 2020. № 5. С. 89–96.
22. Бабун Р.В. Территориальная организация местного самоуправления: системный подход // *Муниципальное право*. 2016. № 2. С. 2–7.
23. Бабун Р.В. Местное самоуправление и самоорганизация граждан // *Муниципальное право*. 2015. № 2. С. 10–15.
24. Баженова О.И. И вновь о проблемах территориальной организации местного самоуправления в России // *Муниципалитет*. 2018. № 3. С. 26–29.
25. Баженова О.И. Муниципальный округ: новое решение старой проблемы или новая проблема организации местного самоуправления в России? // *Конституционное и муниципальное право*. 2020. № 1. С. 58–66.
26. Васильев В.В. Еще раз о территориальных уровнях местного самоуправления // *Журнал российского права*. 2018. № 1. С. 110–118.
27. Гельман В.Я., Рыженков С.И. Локальные режимы, городское управление и «Вертикаль власти» в современной России // *ПОЛИТЭКС*. 2010. № 4. С. 130–151.
28. Гилев А.В., Шевцова И.К. Фундамент «вертикали»: выборы и распределение межбюджетных трансфертов на местном уровне (случай Новгородской области и Пермского края) // *Полития*. 2019. Т. 93, № 2. С. 151–167.
29. Дементьев А.Н. Правовые и социально-экономические аспекты современного территориального устройства местного самоуправления в субъектах Российской Федерации // *Российский журнал правовых исследований*. 2018. № 2. С. 164–174.
30. Есипов С.В., Сергейчук А.В. Оптимизация деятельности органов местного самоуправления по предоставлению муниципальных услуг в условиях цифровизации // *Петербургский экономический журнал*. 2019. № 2. С. 71–82.
31. Качанова Е.А. Об оценке финансовой зависимости местного бюджета в условиях ограниченных бюджетных ресурсов // *Муниципалитет: экономика и управление*. 2015. Т. 11, № 2. С. 47–54.
32. Клименко А.В. Управление и бюджетирование, ориентированные на результат (препринт). М.: Издательский дом Высшей школы экономики, 2021.
33. Кордонский С.Г. Россия: поместная федерация. М.: Европа, 2010.
34. Мамай Е.А. Публичные услуги G2B: на какой стадии находится развитие электронного правительства в России? // *Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России*. 2018. Т. 44, № 4. С. 205–217.
35. Мельникова Р.И., Мельников И.А. Актуализация исследования проблемы взаимодействия муниципальной власти и местного сообщества // *Научные ведомости БелГУ. Серия: Философия. Социология. Право*. 2015. Т. 217, № 20. С. 19–22.
36. Нувахов Т.А. Проблемы реформирования местного самоуправления в России с экспертной точки зрения // *Власть*. 2010. № 5. С. 73–76.

37. Пешин Н.Л. Конституционная реформа местного самоуправления: новая (старая) модель соотношения государственной и муниципальной формы публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 6. С. 10–15.
38. Попов Р.А., Пузанов А.С. Оценка территориальной доступности местного самоуправления: экономико-географическое исследование // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 3. С. 24–30.
39. Прибыткова Л.В. Опыт территориальных преобразований муниципальных образований в субъектах Российской Федерации // Вестник РУДН. Сер. Государственное управление: теория и практика. 2018. Т. 5, № 2. С. 149–159.
40. Пясецкая Е.Н. Анализ практики взаимодействия местной власти и населения // Политика, экономика и инновации. 2016. Т. 4, № 2. С. 1–3.
41. Чихладзе Л.Т. Развитие местного самоуправления в рамках концепции федеральных законов «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 4. С. 40–48.
42. Чичканов В.П., Дульщикова Ю.С., Раевский С.В. Межбюджетные отношения на субфедеральном уровне в Российской Федерации // Вестник БГУ. 2012. Т. 3, № 1. С. 1–5.
43. Швецов А.Н. Экономические основания выбора размеров муниципальных образований // Пространственная экономика. 2007. № 3. С. 43–61.
44. Шимановская Я.В. Модернизация системы местного самоуправления в России в период до начала 90-х годов XX века // Человеческий капитал. 2014. Т. 63, № 3. С. 109–113.

REFERENCES

1. Ataeva, A.G. (2020) 'Assessment of the need and consequences of the territorial transformation of rural settlements from the standpoint of the provision of municipal services', *Razvitie otraslevogo i regional'nogo upravleniya*, 5, pp. 89–96. (In Russian).
2. Babun, R.V. (2016) 'Territorial organization of local self-government: systematic approach', *Municipal'noe pravo*, 2, pp. 2–7. (In Russian).
3. Bazhenova, O.I. (2018) 'And again on problems of territorial organization of local self-government in Russia', *Municipalitet*, 3, pp. 26–29. (In Russian).
4. Bazhenova, O.I. (2020) 'Municipal district: A new solution to an old problem or a new problem of local self-government organization in Russia', *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, 1, pp. 58–66. (In Russian).
5. Bovaird, T., Gregory, D. and Martin, S. (1988) 'Performance measurement in urban economic development', *Public Money & Management*, 8 (4), pp. 17–22.
6. Bruno, G., Genovese, A. and Piccolo, C. (2017) 'Territorial amalgamation decisions in local government: Models and a case study from Italy', *Socio-Economic Planning Sciences*, 57, pp. 61–72.
7. Chichkanov, V.P., Dulshchikov, Y.S. and Raevskiy, S.V. (2012) 'Budgetary relations on sub-federal level', *Vestnik BGU*, 3 (1), pp. 1–5. (In Russian).

8. Chihladze, L.T. (2015) 'Development of local self-government in the context of federal laws "Ob obshchih principah organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii" from 28th August, 1995 no 154-FZ and "Ob obshchih principah organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii" from 6th October, 2003 no 131-FZ', *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii*, 4, pp. 40–48. (In Russian).
9. Cobban, T.W. (2019) 'Bigger is better: Reducing the cost of local administration by increasing jurisdiction size in Ontario, Canada, 1995–2010', *Urban Affairs Review*, 55 (2), pp. 462–500.
10. Dement'ev, A.N. (2018) 'Legal and socio-economic aspects of contemporary territorial organization of local self-government in regions of Russian Federation', *Rossiyskiy zhurnal pravovykh issledovaniy*, 2, pp. 164–174. (In Russian).
11. Esipov, S.V. and Sergejchuk, A.V. (2019) 'Optimization of local-self-government services provision in terms of digitalization', *Peterburgskiy ekonomicheskij zhurnal*, 2, pp. 71–82. (In Russian).
12. Gel'man, V.Y. and Ryzhenkov, S.I. (2010) 'Local regimes, city governance and "power verticle" in contemporary Russia', *POLITEKS*, 4, pp. 130–151. (In Russian).
13. Gilev, A.V. and Shevcova, I.K. (2019) 'Foundation of a "vertical": elections and distribution of budget transfers in a local level (examples of Novgorodskaya and Permskiy regions)', *Politiya*, 2 (93), pp. 151–167. (In Russian).
14. Hirsch, W.Z. (1959) 'Expenditure implications of metropolitan growth and consolidation', *The Review of Economics and Statistics*, 41 (3), pp. 232–241.
15. Kachanova, E.A. (2015) 'On evaluation of fiscal dependence of local budgets in terms of budgetary resources limitations', *Munitsipalitet: ekonomika i upravlenie*, 2 (11), pp. 47–54. (In Russian).
16. Klimenko, A.V. (2021) *Result-oriented management and budgeting* (preprint). Moscow: Publishing House of the Higher School of Economics. (In Russian).
17. Kordonskiy, S.G. (2010) *Russia: A "manor-like" federation*. Moscow: Evropa. (In Russian).
18. Kushner, J. and Siegel, D. (2003) 'Effect of municipal amalgamations in Ontario on political representation and accessibility', *Canadian Journal of Political Science*, 36 (5), pp. 1035–1051.
19. Laamanen, E. and Haveri, A. (2003) *Size, efficiency and democracy – how local government boundaries affect performance*. EGPA Conference on Public Law and the Modernising State (Oeiras, 3–6 September 2003). O.: EGPA, pp. 1–24.
20. Mamay, E.A. (2018) 'G2B public services: on what stage of development is digital government in Russia?', *Yuridicheskaya nauka i praktika: Vestnik Nizhegorodskoy akademii MVD Rossii*, 4 (44), pp. 205–217. (In Russian).
21. Marshall, N. (1998) 'Reforming Australian local government: efficiency, consolidation – and the question of governance', *International Review of Administrative Sciences*, 64, pp. 643–662.
22. Melnikova, R.I. and Melnikov, I.A. (2015) 'New research on problem of interaction between local government and citizens', *Nauchnye vedomosti BelGU*, 20 (217), pp. 19–22. (In Russian).
23. Nuvahov, T.A. (2010) 'Problems of local self-government reformation in Russia from experts point of view', *Vlast'*, 5, pp. 73–76. (In Russian).
24. Ostrom, E. (1972) 'Metropolitan reform: Propositions derived from two traditions', *Social Science Quarterly*, 53 (3), pp. 474–493.
25. Otrusynova, M. and Pastuszkova, E. (2012) 'Concept of 3 E's and public administration performance', *International Journal of Systems Applications, Engineering & Development*, 6 (2), pp. 171–178.
26. Palmer, A.J. (1993) 'Performance measurement in local government', *Public Money & Management*, 13 (4), pp. 31–36.

27. Peshin, N.L. (2020) 'Constitutional reform of local self-government: new (old) model of state and municipal public powers interrelations', *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, 6, pp. 10–15. (In Russian).
28. Peterson, P.E. (1981) *City limits*. Chicago: The University of Chicago Press.
29. Popov, R.A. and Puzanov A.S. (2017) 'Ocenka territorial'noj dostupnosti mestnogo samoupravleniya: ekonomiko-geograficheskoe issledovanie [Evaluation of territorial accessibility of local self-government: economic geographical approach]', *Munitsipal'noe imushchestvo: ekonomika, pravo, upravlenie*, 3, pp. 24–30.
30. Pribytkova, L.V. (2018) 'Experience of territorial transformations of municipalities in regions of Russian Federation', *Vestnik RUDN*, 5(2), pp. 149–159. (In Russian).
31. Pyaseckaya, E.N. (2016) 'Analysis of practices of local authorities and citizens interactions', *Politika, ekonomika i innovatsii*, 2(4), pp. 1–3.
32. Raco, M. and Flint, J. (2001) 'Communities, places and institutional relations: Assessing the role of area-based community representation in local governance', *Political Geography*, 20, pp. 585–612.
33. Rausch, A. (2005) 'Municipal mergers in rural Japan', *Electronic Journal of Contemporary Japanese Studies*. Discussion Paper prepared for Hirosaki University. Available at: <http://www.japanesestudies.org.uk/discussionpapers/2005/Rausch.html> (Accessed 10 December 2021).
34. Raymond, A., Reese, R. and Reese, L. (2003) 'The anatomy of an amalgamation: The case of Ottawa', *State & Local Government Review*, 35 (1), pp. 57–69.
35. Sancton, A. (2002) 'Metropolitan and regional governance', in: *Urban Policy Issues: Canadian Perspectives*. 2nd edition. Eds.: Edmund P. Fowler and David Siegel. Don Mills: Oxford University Press.
36. Shimanovskaya, Y.V. (2014) 'Modernization of local self-government system in Russia before 1990s', *Chelovecheskiy kapital*, 3 (63), pp. 109–113. (In Russian).
37. Shvecov, A.N. (2007) 'Economical basis of municipal size choice', *Prostranstvennaya ekonomika*, 3, pp. 43–61. (In Russian).
38. Spicer, Z. (2012) 'Post-amalgamation politics: How does consolidation impact community decision-making?', *Canadian Journal of Urban Research*, 21 (2), pp. 90–111.
39. Taylor, P. (1999) 'Places, spaces and Macy's: Place–space tensions in the political geography of modernities', *Progress in Human Geography*, 23, pp. 7–26.
40. Tiebout, C.M. (1956) 'A pure theory of local expenditures', *Journal of Political Economy*, 64 (5), pp. 416–424.
41. Vasil'ev, V.V. (2018) 'Again on territorial organization of local self-government in Russia', *Zhurnal rossiyskogo prava*, 1, pp. 110–118. (In Russian).
42. Voda, P. et al. (2017) 'Local and more local: Impact of size and organization type of settlement units on candidacy', *Political Geography*, 59, pp. 24–35.
43. Zimmerbauer, K. and Paasi, A. (2013) 'When old and new regionalism collide: Deinstitutionalization of regions and resistance identity in municipality amalgamations', *Journal of Rural Studies*, 30, pp. 31–40.

Статья поступила в редакцию 03.02.2022;
 одобрена после рецензирования 25.08.2022;
 принята к публикации 21.02.2023.

Научная статья

УДК: 332.146; 353.2

DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-1-66-88

ИССЛЕДОВАНИЕ ПРАКТИКИ БРЕНДИНГА МАЛЫХ ГОРОДОВ: ОПРОС РУКОВОДИТЕЛЕЙ ГОРОДСКИХ АДМИНИСТРАЦИЙ

**Макаров Павел Юрьевич¹,
Соколова Марина Владимировна²,
Илларионов Александр Ефимович³**

^{1, 2, 3} Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Владимирский филиал; Российская Федерация, 600017, г. Владимир, ул. Горького, д. 59а.

¹ Доктор экономических наук, профессор, кафедра менеджмента; makarovpu@ya.ru; ORCID: 0000-0001-8110-2487

² Кандидат исторических наук, заведующий кафедрой, кафедра социально-гуманитарных дисциплин; rags33marina@yandex.ru; ORCID: 0000-0002-1579-2464

³ Кандидат экономических наук, доцент, заместитель директора, aeillar@yandex.ru; ORCID: 0000-0002-0986-7810

Аннотация. В настоящей статье изучены практики брендинга малых городов и его основные характеристики. Был проведен экспертный опрос глав малых городов и их заместителей, курирующих вопросы развития города. Выборка составила по одному представителю от 33 городов России. В опросе использовалась анкета, характеризующая цели и участников процесса брендинга, принятие решений, меры продвижения бренда, ресурсы и эффекты. Установлено, что, за некоторыми исключениями, практика брендинга в изученных городах слабо связана с задачами развития города и имеет краткосрочную ориентацию. Наблюдается склонность администраций к решению задач брендинга с опорой только на собственные силы, что, возможно, приводит к ресурсным ограничениям брендинга города. Полученные результаты дополняют совокупность исследований брендинга городов, представляя данные о реализации практики брендинга в малых городах. Проведенное исследование расширяет практику использования экспертных оценок муниципальных служащих при изучении брендинга городов за счет привлечения экспертов-чиновников для анализа управления процессом брендинга.

Ключевые слова: брендинг города, бренд города, брендинг территорий, малые города, городские администрации, руководство города, муниципальные служащие.

Для цитирования: Макаров П. Ю., Соколова М. В., Илларионов А. Е. Исследование практики брендинга малых городов: опрос руководителей городских администраций // Вопросы государственного и муниципального управления. 2023. № 1. С. 66–88. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-1-66-88.

Благодарности. Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 22-28-00941, <https://rscf.ru/project/22-28-00941/>

Авторы выражают благодарность Союзу малых городов Российской Федерации и лично президенту Союза Евгению Мануиловичу Маркову за консультационную и организационную поддержку эмпирической части исследования.

Original article

AN INVESTIGATION OF SMALL CITIES AND TOWNS BRANDING PRACTICE: A SURVEY OF CITY ADMINISTRATION HEADS

**Pavel Yu. Makarov¹,
Marina V. Sokolova²,
Aleksandr E. Illarionov³**

^{1, 2, 3} The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Vladimir Branch; 59a Gorkogo str., 600023 Vladimir, Russia.

¹ Doctor of Sciences (Economics), Professor at The Department of Management, makarovpu@ya.ru; ORCID: 0000-0001-8110-2487

² Candidate of Science (History), Head of the Department of Social Sciences and Humanities; rags33marina@yandex.ru; ORCID: 0000-0002-1579-2464

³ Candidate of Sciences (Economics), Deputy Director; aeillar@yandex.ru; ORCID: 0000-0002-0986-7810

Abstract. This paper aims to study the practice of city branding in small cities and towns, and to identify the characteristics of this process through an expert survey of the heads of city administrations. For this purpose, the expert survey was conducted among the heads of small cities and towns and their deputies in charge of city development issues. The sample consisted of one representative from 33 small cities and towns

in Russia. The survey used a questionnaire characterizing city branding objectives, stakeholders involved, decision-making, brand promotion measures, resources and effects. The questionnaire was developed based on the analysis of scientific and practical literature on city branding.

As a result, it was revealed that, with some exceptions, branding practice in the studied cities is weakly related to the objectives of city development and has a short-term orientation. The administrations have a tendency to solve branding problems relying solely on their own resources, which leads to city branding resource constraints. These findings contribute to the city branding research by providing data on the implementation of branding practices in small cities and towns. The results also expand the practice of using municipal officials' expertise in the city branding studies by attracting expert officials to analyse the management practice of city branding process.

Keywords: city branding, city brand, place branding, small cities and towns, city administrations, city leadership, municipal officials.

For citation: Makarov, P.Yu., Sokolova, M.V. and Illarionov, A.E. (2023) 'An investigation of small cities and towns branding practice: A survey of city administration heads', *Public Administration Issues*, 1, pp. 66–88. (In Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-1-66-88.

JEL Classification: R58, M38.

Acknowledgements: This work has been supported by the Russian Science Foundation, project number 22-28-00941, <https://rscf.ru/en/project/22-28-00941/>

The authors would like to extend their gratitude to the Union of Small Cities and Towns of the Russian Federation and personally to its president Evgeny Manuilovich Markov for consulting and organizational support for the empirical part of the study.

Введение

За последние десятилетия брендинг территорий превратился в весьма распространенную практику социально-экономического развития на разных уровнях организации хозяйства: страны, регионы, города, отдельные территории. Значительная часть брендинга территорий представлена именно брендингом городов.

Возросшее внимание к брендингу городов выражается, помимо прочего, и в росте количества научных работ по данной тематике, о чем свидетельствуют библиометрические исследования разных лет (Lucarelli, Olof Berg, 2011; Oguztimur, Akturan, 2016; Osorio-Andrade et al., 2020). При этом в существующих публикациях широко представлен опыт крупных городов и агломераций.

Брендинг же малых городов в основном упоминается в виде отдельных наиболее известных кейсов. Вместе с тем среди городов малые города представляют собой большинство: например, в России, по оценке Н.В. Зубаревич (Зубаревич, 2020, с. 162), к малым относится около 800 из 1117 городов.

Сказанное дает основания говорить о целесообразности развития исследований практики брендинга малых городов.

Кроме того, опыт брендинга городов чаще всего представлен в литературе с позиции исследователя или в виде экспертного мнения разработчика бренда. В то же время инициаторами и зачастую активными участниками процесса брендинга являются муниципальные служащие, в частности – руководители городских администраций. Несомненно, их видение практики брендинга также представляет исследовательский интерес.

Обозначенные пробелы обусловили проблематику настоящего исследования, которое имеет целью *выявить основные характеристики процесса брендинга малых городов, исходя из экспертных оценок руководителей городских администраций* городов Российской Федерации.

Теоретические основы исследования

Подход к исследованию и рабочие определения

Понятийный аппарат исследования опирается на разработки в области *брендинга территорий*. Под «брендингом территорий» мы понимаем разработку и управление брендами географических территорий: регионов, городов и иных сообществ (Eshuis, Klijn, 2012). В трактовке понятия «бренд территории»¹ (*place brand*) мы придерживаемся его определения как «сети ассоциаций в сознании потребителя, основанных на визуальном, вербальном и поведенческом выражении региона и его стейкхолдеров и имеющих влияние на отношение потребителя к региону и принимаемые им решения»² (Zenker, Braun, 2017, p. 275).

Исходя из этого термины «брендинг города» и «бренд города» (*city brand*) мы понимаем как частный случай брендинга территорий, применяемый к городу. Данные понятия не всегда разграничиваются в научной литературе, поэтому в рамках исследования мы опираемся также на работы, не прибегающие к термину «бренд города».

Основываясь на существующих дефинициях (см. подборки определений, напр., в Опалева, 2012, с. 14; Kasapi, Cela, 2017, p. 137), мы сформулировали рабочее определение, отражающее содержательную сторону бренда города и впоследствии использованное нами при взаимодействии с участниками опроса (подробнее см. в разделе «Составление анкеты»). Понятие «бренд города» понимается нами как образ, формирующий определенное восприятие города у разных целевых групп: жителей города, туристов, потенциальных жителей, работников, инвесторов и т.д. Этот образ, как правило, представлен в виде знака, символа, ключевых слов и фраз, единого стиля оформления и поддерживается различными коммуникационными мероприятиями, мерами по улучшению городской среды, инфраструктуры и др.

¹ Включая понятия «территориальный бренд», «бренд региона», «региональный бренд», рассматриваемые как синонимы.

² Здесь и далее перевод авторов.

Исследования теории и практики брендинга городов достаточно широко представлены в научной литературе, поэтому далее дадим характеристику текущему состоянию исследований и определим место данной работы среди них.

Состояние исследований

Активный рост числа работ по брендингу городов пришелся на конец 2000-х гг., и в последующее десятилетие их количество было стабильно высоким (см. Lucarelli, Olof Berg, 2011, p. 13; Oguztimur, Akturan, 2016, p. 362; Ma et al., 2019, p. 6; Osorio-Andrade et al., 2020, p. 120). Библиометрические исследования демонстрируют разнообразие дисциплинарной области таких публикаций: маркетинг, государственное управление, экономическая география, архитектура, дизайн и др. Отметим также и разнообразие по масштабу изучаемых вопросов: от стратегических аспектов брендинга (видение, связь со стратегией города) до роли отдельных элементов городской жизни в его реализации (театры, события, знаки-указатели и т.п.).

В теории не проводится четкой границы между брендингом городов разного размера, однако категорию «бренд города» едва ли можно считать однородной по количеству задействованных ресурсов, информационному фону и прочим параметрам, поскольку населенные пункты, охватываемые понятием «город», также существенно различаются между собой.

В поле зрения исследователей чаще попадают крупные города, в то время как малые города, за исключением отдельных ярких примеров, представлены в научной литературе меньше. В преобладании крупных городов легко убедиться, обратившись к перечням, представленным, например, А. Лукарелли и П. Олоф Бергом (Lucarelli, Olof Berg 2011, p. 17) или Х. Лу и соавторами (Lu et al., 2020, p. 9)³, которые и вовсе не считают размер города значимым фактором его выбора в качестве объекта исследования. Кроме того, некоторые авторы прямо указывают, что проводили исследование на выборке крупнейших городов (см. например: Saez et al., 2013; Schade et al., 2018).

В существующих публикациях малые города часто составляют выборку для исследования экономико-географических вопросов брендинга городов: его распространенности (Sadler et al., 2015), пространственных закономерностей (Boisen et al., 2018), социально-экономического положения (Сенгун, Кара, 2021) и пр. Такие исследования реализуются посредством экономико-статистических или картографических методов. Они могут охватывать большое число городов, но при этом во многих из них учитывается просто факт наличия бренда города, зафиксированный исследователем. Вопросы же организации и управления процессом брендинга города чаще рассма-

³ Нам не удалось найти библиометрических работ по русскоязычным публикациям о брендинге городов. Однако даже поверхностная оценка через поиск на eLibrary.ru показывает, что на середину 2022 г. публикаций по запросу «бренд города» на порядок больше (1518), чем по запросу «бренд малого города» (118). К схожим наблюдениям приводит и более глубокая работа с публикациями: работ по малым городам меньше, даже с учетом того, что часто малые города рассматриваются вместе с крупными.

триваются в общем рекомендательном ключе (напр., Хаванова, Шестакова, 2014; Юркив, Калинина, 2021) или ограничиваются проблемами продвижения города (напр., Avraham, Daugherty, 2009). В более явном виде они чаще поднимаются в работах, опирающихся на несколько кейсов крупных городов (напр., Степкина, 2020; Кочетков и др., 2021).

Практика брендинга малых городов менее доступна и для анализа вторичных данных. В отличие от регионов и крупных городов, брендинг которых зачастую становится предметом дискуссии уже на ранних стадиях, у малых городов на виду оказывается только конечный результат. Некоторые сведения о брендинге малых городов можно почерпнуть в публикациях и интервью практиков в деловой периодике или социальных медиа. В числе их авторов выступают в основном сотрудники компаний – разработчиков брендов и представители академической среды. Несмотря на то что среди подобных публикаций есть работы, играющие важную роль в развитии теории и практики брендинга территорий⁴, чаще всего они выражают единичные экспертные мнения, нередко сразу по широкому кругу вопросов, и не содержат элементов научной дискуссии и обобщения⁵.

Что касается взглядов на брендинг города со стороны практиков-управленцев, то к их экспертной оценке закономерно прибегают в исследованиях эмпирических проблем брендинга (например, Moilanen, 2015), при поиске разрывов между теорией и практикой (например, Cleave et al., 2016; de Noronha et al., 2017), а также при изучении практических подходов к задачам, не вполне решенным в академической среде: например, задача оценки эффективности брендинга (Zavattaro et al., 2015). Экспертами в таких исследованиях выступают государственные и муниципальные служащие разных уровней, представители организаций государственно-частного партнерства и др. Соответственно, инструментарий исследований представлен опросами и интервью. В то же время, согласно С. Огузтимур и У. Актуран, представители власти выступают источником информации лишь в 4% работ по брендингу городов (Oguztimur, Akturan, 2016, p. 362). Чаще можно наблюдать смешанные экспертные группы (город, регион, страна) и вопросы, касающиеся брендинга территорий в целом. На этом фоне представляется, что проведение исследований, раскрывающих «взгляд изнутри» на практику брендинга городов, будет полезным для расширения эмпирической базы в этой области знаний.

⁴ Например, Визгалов Д.В. Брендинг города. М.: Фонд «Институт экономики города», 2011.

⁵ Поэтому подобные работы, за некоторыми исключениями, не цитируются нами по каждому связанному с ними вопросу, а приводятся списком в сноске. В их числе можно отметить: Дзгоев В.Д. Как выгодно продать свой город // Бюджет. 2020. № 7. С. 52–53.; Дубейковский В. Брендинг территорий: тренды 2014–2015. URL: <http://www.sostav.ru/publication/brending-territorij-trendy-2014-2015-14265.html>; Как продавали Родину: бесполезный брендинг городов, 05.04.2013. URL: <http://www.advertology.ru/article114285.htm>; Корзун А.В. Организация маркетинга и брендинга территорий: российская практика и рекомендации // Бренд-менеджмент. 2015. Т. 83, № 4. С. 246–260.; Открытое письмо по вопросу брендинга Пензенской области // Улица Московская. № 12 (09.04.2013). URL: <https://penza.bezformata.com/listnews/voprosu-brendinga-penzenskoj-oblasti/10772850/>; Рожков К.Л. Топ правил маркетинга и брендинга города // Бюджет. 2020. № 8, 10. С. 36–41, 58–61; Юферева Е. Собрать со смыслами // Путеводитель российского бизнеса. 2020. Т. 86, № 1. С. 18–21 и др.

Разумеется, немного, но есть и публикации, которые не подпадают под перечисленные общие характеристики. Это, например, исследование зрелости маркетинга территорий, выполненное коллективом авторов (Sokołowicz et al., 2022) на примере польских муниципалитетов с большой выборкой регионов. Авторы этого исследования используют результаты анкетирования представителей органов местного самоуправления и при этом достаточно глубоко погружаются в обсуждение вопросов управления маркетингом и брендингом территорий. Тем не менее это, можно сказать, единичный случай, и в основном обозначенное направление исследования остается мало проработанным.

Резюмируя сказанное, можно заключить, что настоящая работа находится на пересечении рассмотренных выше линий исследования. Авторы предполагают пополнить пул исследований брендинга городов, предоставив данные об особенностях его реализации в малых городах, полученные путем опроса руководителей городских администраций.

Подготовка полевого исследования

Формирование выборки экспертов

Несмотря на разницу в масштабах, практика брендинга малых городов имеет достаточно общих характеристик с брендингом территорий и крупных городов, чтобы изучать ее с опорой на существующие наработки в этих областях. В качестве метода сбора данных для исследования был выбран анкетный опрос: он требует меньшего взаимодействия от эксперта, чем интервью, и дает возможность привлечь большее число участников. Вопросы анкеты, как это будет показано далее, были сформулированы на основе имеющейся научной и практической литературы по брендингу территорий вообще и городов в частности.

В качестве экспертов мы привлекли глав городов и их заместителей, курирующих вопросы развития и продвижения города. Для распространения анкеты мы использовали базу контактов Союза малых городов Российской Федерации. Членами Союза являются малые и средние города, районы, поселки городского типа, районные центры с численностью населения, как правило, до 200 тыс. жителей⁶. Таким образом, в Союз входят и города, формально не относимые к малым⁷, однако по своему социально-экономическому положению находящиеся ближе к ним, нежели к крупным городам.

Для повышения вероятности отклика на анкету руководство Союза предоставило при ее подготовке консультационную, а также организационную поддержку, разослав приглашения к участию в опросе со своего электронного адреса. Получателям было предложено ответить на вопросы

⁶ По данным: О деятельности Союза малых городов Российской Федерации. URL: <http://smgrf.ru/about/>

⁷ Согласно своду правил «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений» (СП 42.13330.2016) к малым относятся города с численностью населения до 50 тыс. человек.

в удобном для них формате: заполнить анкету по ссылке или указать свои ответы в файле опроса.

В результате удалось собрать 33 анкеты. С учетом того, что опрос носит экспертный характер и предполагает привлечение респондентов, обладающих необходимой компетенцией, полученная нами доля откликов представляется приемлемой. В контексте исследований брендинга городов выборка также вполне сопоставима с другими подобными работами (для сравнения: (Moilanen, 2015) – 10 городов, (Saez et al., 2013) – 18 городов).

Разумеется, существенно ограничены возможности обобщения полученных результатов, например в географическом аспекте, тем, что многие запросы остались без ответа. Однако это обстоятельство не препятствует рассмотрению полученных результатов как своего рода выборочной оценки положения дел, понимая оценку как снижение степени неопределенности сведений по предмету исследования (Hubbard, 2014).

Этические условия анкетирования предполагали использование результатов опроса в обобщенном виде, поэтому в Приложении к статье перечислены только названия городов, их численность населения и субъекты РФ, в которых они расположены, без указания какой-либо полученной в ходе опроса информации.

Отметим также, что не все участники опроса в итоге представляли именно малые города. В числе респондентов оказалось несколько представителей поселков городского типа, муниципальных районов, а также два города с более чем 200 тыс. жителей. Поскольку их наличие является единичными случаями, к тому же не имеющими явных отличий в выборе ответов на вопросы, авторы решили не исключать их из данного исследования.

Составление анкеты

Составлению анкеты предшествовало изучение научных и практических публикаций по брендингу городов. Особое внимание было уделено исследованиям организационно-управленческих вопросов. В частности, авторов интересовали публикации, отражающие место брендинга города в стратегии его развития, проблемы брендинга, влияние стейкхолдеров на процесс брендинга, оценку эффективности брендинга и др.

Для того чтобы упорядочить разнообразные управленческие аспекты брендинга городов в целостную картину, авторы определили логическую схему, в соответствии с которой затем формировали анкету. В качестве логической основы было решено использовать классическую объектно-субъектную модель системы управления, поскольку в литературе пока не сложилось консенсуса по поводу управленческой модели брендинга городов. В результате сформулированные вопросы были упорядочены по следующим разделам (далее приводится обобщенная характеристика содержания анкеты):

- 1) *цели* брендинга: какие причины побудили разработать бренд и какие цели ставились в процессе;
- 2) *участники* процесса брендинга (субъекты управления): кто был инициатором и исполнителем работ;

- 3) *принятие решений*: как принимались решения о распределении ролей, разработке и содержании бренда, были ли затруднения в принятии решений;
- 4) *методы брендинга* (объект управления): какие принимались меры для продвижения бренда, были ли затруднения при их реализации;
- 5) *ресурсы*: каково было финансирование и его источники;
- 6) *эффекты*: проводилась ли оценка эффективности брендинга, когда и как именно, что препятствовало получению нужных результатов.

Кроме того, в качестве характеристики города-респондента были включены вопросы о слогане/названии бренда, давности брендинга и наличии брендов у городов-соседей. Поскольку рассылка включала города безотносительно наличия бренда, в анкету были также добавлены вопросы о наличии/отсутствии намерений в этой области и причинах нежелания реализовывать брендинг города.

Большинство вопросов были полузакрытыми, допускали выбор нескольких вариантов ответа и содержали варианты ответов, сформулированные на основе изученной литературы, и графу «Другое» с возможностью пояснить выбор, вписав свой ответ. Вопрос о слогане/названии бренда носил открытый характер. Некоторые вопросы предполагали выбор одного варианта из закрытого списка, в том числе ответ в виде балльной оценки.

Появлению окончательной редакции анкеты предшествовало ее обсуждение с экспертами в лице руководства Союза малых городов. В результате этих консультаций были уточнены отдельные формулировки, добавлены пояснение к термину «бренд города» (рабочее определение, приведенное ранее) и дополнительный формат ответов (заполнить файл и отправить обратно).

Результаты

Общая характеристика выборки такова: несмотря на отмеченное ранее наличие городов с существенно большей численностью населения, основная часть выборки (31 из 33 городов) имеет численность до 100 тыс. человек при средней по выборке численности в 37,2 тыс. человек и стандартном отклонении 27,5 тыс. человек

Разработанный бренд имеют 13 городов из 33 ответивших, у одного города бренд находится на стадии запуска (респондент ответил на все вопросы, кроме вопросов о затратах и эффективности) и 19 не имеют бренда.

Половина городов, заявивших о наличии бренда, разработали его в течение предшествующих опросу пяти лет (в том числе два города – менее года назад). Другая половина – более пяти (в том числе три города – более десяти) лет назад.

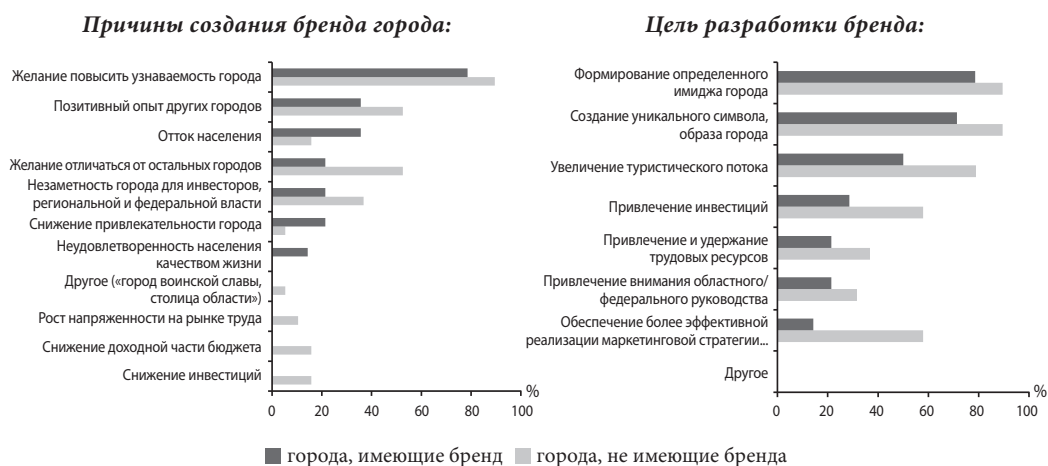
Говоря о наличии брендов у соседних городов, респонденты в основном воспринимают брендинг либо как распространенную практику («есть у многих соседних городов и территорий» – 50%), либо наблюдают их наличие у отдельных городов-соседей (42,9%). Только в одном случае было отмечено, что у соседних городов и территорий нет бренда.

Теперь рассмотрим ответы по блокам обозначенной выше логической схемы.

1. *Цели.* Целеполагание при брендинге города изучалось в разрезе причин, побудивших к разработке бренда, и собственно целей брендинга (см. рис. 1).

Рисунок 1

Причины и цели реализации брендинга города⁸



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

Представители городов, разработавших бренд, чаще указывают на желание повысить узнаваемость города (78,6%) или повторить позитивный опыт других городов (35,7%). Среди более конкретных причин преобладает осознание оттока населения (35,7%). Цели брендинга закономерно лежат по большей части в области создания определенного имиджа города (78,6%) и соответствующей ему уникальной символики (71,4%). В тех же случаях, когда декларируемые цели выходили за пределы просто создания имиджа, наиболее распространенной целью оказалось увеличение туристического потока (50%), а остальные социально-экономические цели были отмечены по 2–3 раза.

Для городов, не имеющих бренда, анкета сводилась по сути к целеполаганию, поэтому здесь же дадим характеристику и их ответам. В целом сочетание причин и целей в этих городах схоже с приведенными выше: типичная причина – повысить узнаваемость (89,5%), а типичная цель – создание уникального символа и формирование определенного имиджа (по 89,5%). Кроме того, города, не имеющие бренда, чаще отмечают позитивный опыт других территорий и желание отличаться от других, а также чаще указывают разнообразные социально-экономические причины и цели брендинга, чем города, имеющие бренд.

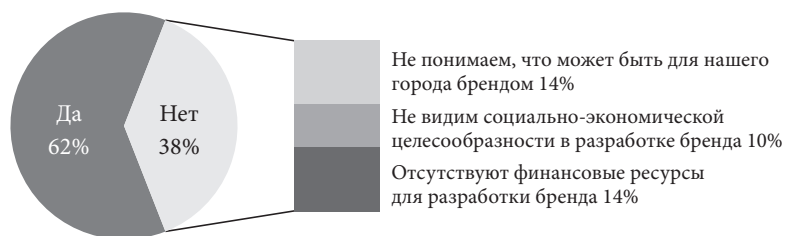
Большинство представителей городов без бренда отметили, что инициативы по его разработке планируются в ближайшей перспективе (68,4%).

⁸ Здесь и далее: сумма ответов более 100% там, где можно было выбрать несколько вариантов, и менее 100% там, где один или несколько респондентов оставили вопрос без ответа.

Среди тех городов, администрации которых не планируют разрабатывать бренд, ответы о причинах почти поровну распределились между отсутствием ресурсов, отсутствием необходимости в бренде и непониманием, что может быть брендом для города (см. рис. 2). На более общий вопрос о наличии потребности в бренде мнение о необходимости такового выразило еще больше респондентов (84,2%), таким образом, частично включая и тех, кто пока не планирует его разработку.

Рисунок 2

Наличие/отсутствие потребности в бренде

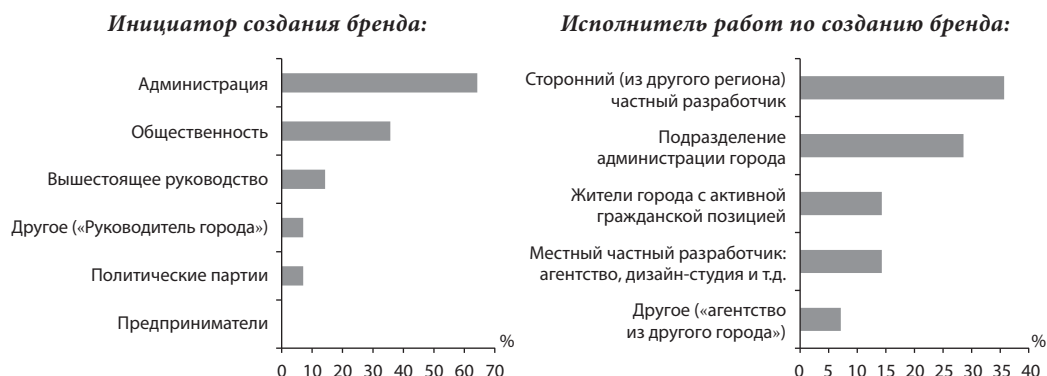


2. Участники процесса брендинга. В данном блоке вопросов авторов интересовало, кто выступает инициатором создания бренда города и кто затем, собственно, создает бренд. Результаты опроса показали (см. рис. 3), что инициатором процесса чаще всего выступает администрация (64,3%) или вышестоящее руководство (14,3%).

Впрочем, доля общественности (35,7% + 14,3% в виде политических партий) выглядит вполне существенной. Непосредственный разработчик бренда более чем в половине случаев представлен частными разработчиками: местными (14,3%) и из другого региона (35,7% + 7,1% из графы «Другое»). Вместе с тем попытки справиться собственными силами: подразделения администрации (28,6%) и жители города (14,3%) – тоже представлены весьма широко.

Рисунок 3

Субъекты управления брендингом города



Кроме того, респондентами отмечается, что выбор исполнителя сопряжен с некоторыми проблемами: в городе нет своего разработчика с необходимыми компетенциями (64,3%) или ограниченность ресурсов не позволяет привлечь разработчика нужного уровня (21,4%).

3. Принятие решений. Среди множества решений по брендингу города сделан акцент на два важных момента: выбор разработчика и решение о том, каким должен быть бренд (см. рис. 4). Выбор разработчика ожидаемо осуществлялся по большей части на конкурсной основе (50%), в ряде случаев – решением главы администрации (28,6%). В одном случае респондент отметил, что выбор был сделан «бизнес-сообществом». Также был представлен ответ «исторически сложилось», вероятно, подразумевающий, что бренд как некий образ города сформировался сам собой. Один респондент оставил этот вопрос без ответа. Что касается решений о содержательной стороне бренда, то ответы почти поровну распределились между решением администрации и решением общественности; некоторые респонденты указали оба этих варианта, а некоторые отметили также вклад исполнителя работ и его предложений по бренду.

Рисунок 4



4. Методы продвижения бренда. Среди способов продвижения бренда города с явным отрывом лидируют (см. рис. 5) меры по размещению информации в социальных сетях (71,4%) и на сайте администрации (64,3%). Также достаточно распространена реклама в СМИ и выпуск сувениров (по 35,7%), а выпуск продукции под брендом города (28,6%) и интеграция брендинга с другими мероприятиями по развитию города (28,6%) получили меньше внимания.

Схожие пропорции прослеживаются и в вопросе о том, где зафиксировано наличие бренда. Доминирующими ответами здесь являются упоминание в СМИ, в социальных сетях (по 78,6%) и на сайте администрации (57,1%); упоминание бренда в нормативных актах и стратегии носит единичный характер. Говоря о проблемах реализации брендинга города,

большинство респондентов указывает на отсутствие таковых (78,6%). В единичных случаях отмечается, что исполнителем были представлены неудовлетворительные результаты или проблемой стало общественное обсуждение бренда.

Рисунок 5

Методы продвижения бренда



5. *Ресурсы.* В ресурсном обеспечении брендинга наблюдается поляризация оценок (см. рис. 6): больше половины приходится на безвозмездную разработку бренда (50%) и бюджет менее 100 тыс. руб., а почти треть приходится на достаточно большие для малого города бюджеты от 500 тыс. руб. (14,3%) и более 1 млн руб. (14,3%). Промежуточные варианты ответов остались невостребованными. В качестве источников средств равномерно представлены частные и муниципальные средства (по 21,4%), в одном случае указано, что были привлечены региональные средства.

Рисунок 6

Ресурсное обеспечение брендинга города

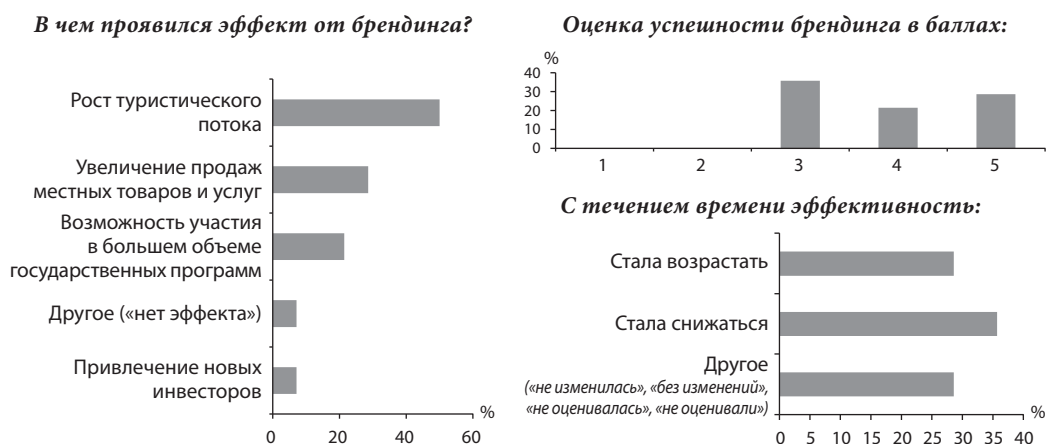


6. Эффекты и эффективность. Ответы на вопросы об оценке эффективности брендинга показали, что в большинстве случаев такая оценка не проводилась (78,6%). В тех немногих случаях, когда она все же имела место, то проводилась через год после создания бренда. При оценке использовались результаты социологических опросов и в одном случае – анализ отраслевых показателей. Предполагая подобное развитие событий, авторы включили в анкету несколько вопросов, призванных получить оценку эффективности бренда города со стороны отвечающего эксперта. Несмотря на высокий уровень субъективности, такая оценка позволяет отразить общее восприятие полезности практики брендинга со стороны представителей администрации. Следует отметить, что блок вопросов об эффективности чаще других оставался без ответа. Для формирования экспертной оценки сначала был предложен вопрос о наличии положительного эффекта от брендинга, на который большинство респондентов ответили утвердительно (64,3%), хотя некоторые (7,1%) с оговоркой о незначительности эффекта.

Затем было предложено сформулировать, в чем респонденты видят положительный эффект, если он есть, оценить его по пятибалльной шкале и высказать мнение о том, как меняется эффект со временем. Респонденты в основном отметили (см. рис. 7) рост туристического потока (50%) и продаж местных товаров (28,6%); значительную долю занял также ответ «возможность участвовать в большем числе госпрограмм» (21,4%). По пятибалльной шкале ответы распределились примерно поровну между 3, 4 и 5 баллами. В динамике эффекта почти в равной мере зафиксированы снижение (35,7%) и возрастание (28,6%) эффективности брендинга; некоторая часть ответов пришлась на «отсутствие изменений» (14,3%).

Рисунок 7

Оценки успешности брендинга города



Чтобы дополнить вопросы об оценке, далее был задан вопрос об использовании бренда. При ответе на него половина респондентов констатировали, что бренд продолжают использовать, но результаты незначитель-

ные в сравнении с ожиданиями. Количество же ответивших, что бренд используется и оправдывает ожидания в полном объеме (28,6%), соответствует количеству тех, кто поставил высшую оценку в предыдущем вопросе.

Наконец, высказывая в последнем вопросе мнения о факторах, снижающих эффективность брендинга, большинство респондентов указали на влияние социально-экономической ситуации, обостряющей более насущные проблемы населения и бизнеса (57,1%). Кроме того, были отмечены недостаточная ресурсная обеспеченность (35,7%), недостаточная проработка на этапе создания (21,4%) и неприятие бренда населением, инвесторами и другими заинтересованными группами (14,3%). Таким образом, ответы экспертов наполнили содержанием сформированную нами логическую схему. Несмотря на то что эта схема сама по себе уже дает некоторую целостную картину практики брендинга малых городов, далее осуществим синтез полученных данных и выделим ее наиболее выраженные характеристики.

Дискуссия

Обобщая полученные результаты, можно сказать, что среди администраций малых городов брендинг *понимается в отрыве от долгосрочных задач развития города и реализуется как краткосрочный инструмент преимущественно с опорой на собственные силы в условиях ресурсных ограничений*. Далее рассмотрим компоненты этого утверждения.

1. *Оторванность от задач развития города*. Ответы респондентов о целевых установках брендинга по большей части не предполагают решения конкретной задачи, а сводятся к созданию отличительного образа, повышению некой общей узнаваемости, желанию отличаться от других и т.п. При этом в числе факторов, снижающих эффективность брендинга, лидирует «социально-экономическая ситуация, обостряющая более насущные проблемы». Оценка эффективности брендинга, как правило, не проводится. Большинство городов, не планирующих разработку бренда, отмечают наличие других более важных проблем.

На неопределенность целеполагания в отечественной практике брендинга указывают и практики-разработчики, характеризуя эту проблему как «плохое техническое задание» (Юферева, 2020, с. 21). Отсутствие понимания роли брендинга в развитии города становилось предметом обсуждения и в других странах (см. например: de Noronha et al., 2017).

Исходя из опыта участия авторов в разработке перспективных планов развития города, представляется, что одной из причин здесь может быть нежелание руководства повышать уровень ответственности за результат: отвлеченную и неопределенную цель легче представить как достигнутую или проигнорировать ее недостижение. На наличие подобной предпосылки указывают и другие исследования, характеризуя ее как «быструю политику» (fast policy) (Cleave et al., 2017).

2. *Краткосрочная ориентация*. Среди мер продвижения бренда преобладают достаточно простые решения, которые можно быстро реализовать и приостановить без особых издержек; бренд почти не рефлексивируется как

часть стратегии развития и не воспринимается как предмет общественного диалога. Институционализация бренда в локальных нормативных актах или стратегии развития встречается в единичных случаях.

Такая ситуация вполне согласуется с выводами об отсутствии стратегической ориентации у инициатив по брендингу территорий, полученными в результате исследования на материалах других стран (см. например: de Noronha et al., 2017). В существующих исследованиях по брендингу малых городов также отмечается, что их продвижение происходит «посредством микростратегии с разрозненной структурой брендов, иногда имеющей спонтанный, событийный характер» (Попова и др., 2020, с. 124). Институционализация брендинга в нормативных актах и планах развития ниже таковой в подобных исследованиях по другим странам (например: Boisen et al., 2018), но схожа с данными по субъектам РФ (Луговая, 2015).

3. *Опора на собственные силы.* В ответах доминирует указание на инициативу со стороны администрации города – она же во многих случаях принимает решения о том, какой бренд нужен. Подразделения администрации нередко выступают исполнителями работ по созданию бренда.

Эти результаты достаточно типичны и согласуются с опытом других городов и территорий в части продвижения инициативы по брендингу города «сверху-вниз» (например: Bassols, Leicht, 2020) и стремления городских администраций решать все вопросы в своем кругу (например: Jørgensen, 2016; Ma et al., 2020). Однако в масштабе страны нашу выборку отличает высокая доля попыток создать бренд без привлечения профессионального разработчика. На уровне субъектов Российской Федерации и крупных городов разработка брендов почти полностью профессионализирована и осуществляется специализирующимися в этой сфере компаниями. Использование же в качестве разработчика жителей с активной позицией (например, через народные конкурсы) или подразделений администрации оказывается предметом критики (см.: Юферева, 2020, с. 20).

4. *Ресурсные ограничения.* В большинстве своем брендинг или проводится на безвозмездной основе, или малобюджетен. В качестве проблем воспринимается нехватка местных разработчиков с нужными компетенциями, дефицит ресурсов для привлечения разработчиков требуемого качества и недостаточность финансирования мероприятий по продвижению. Ряд городов, не планирующих разработку бренда, указывает на недостаточность средств.

Распределение ответов о финансировании брендинга городов согласуется с данными по субъектам Российской Федерации с поправкой на масштаб заявленных сумм. Затраты на брендинг субъектов Российской Федерации находятся в основном в пределах 3 млн руб. с единичными отклонениями в 12–40 млн руб. (Илларионов, Макаров, 2018), аналогично и в затратах на брендинг городов преобладают суммы менее 100 тыс. руб. с единичными отклонениями в 500–1000 тыс. руб. и более. Ограниченность бюджета отмечается и в других исследованиях проблем брендинга территорий (Eshuis et al., 2013).

Отчасти ограниченность ресурсов представляется следствием тенденции к опоре на собственные силы. Так, Е. В. Фролова и соавторы (Фролова и др., 2021, с. 161) в своем опросе выявляют неготовность муниципалите-

тов заниматься вопросами привлечения спонсоров и развития меценатства. Хотя опрос и показал наличие частного финансирования, возможно, потенциал этого источника используется не в полной мере. Кроме того, можно отметить и другой источник финансирования – лишь один респондент указал привлечение средств из вышестоящих бюджетов.

Подводя итог, можно заключить, что, хотя респонденты равномерно оценили успешность брендинга на 3–5 баллов, выявленные авторами характеристики интерпретируются в литературе как проблемы. При этом они представляются взаимообусловленными и должны преодолеваться в комплексе, в том числе и с учетом глубинных причин, их порождающих.

Рассматривая полученные результаты в контексте предположения, сформулированного ранее, можно отметить, что перечисленные проблемы по большей части не уникальны именно для малых городов и встречаются в практике брендинга территорий разного масштаба. Наиболее выраженной специфической проблемой предстает тенденция к опоре на собственные силы при разработке бренда, что вполне объяснимо меньшим масштабом города и, как следствие, меньшим доступом к ресурсам.

Хотя из приведенных в предыдущем разделе данных видно, что перечисленные проблемы встречаются не повсеместно, в целом представляется, что брендинг малых городов имеет выраженные направления для совершенствования, раскрытие которых может составить предмет будущих научных и практических разработок в этой области.

Ограничения и перспективы

В заключительной части статьи обозначим ограничения настоящей работы, преодоление которых составляет возможные направления развития дальнейших исследований.

Одно из ограничений связано с методом исследования. В вопросах анкеты была предусмотрена возможность дать пояснения к ответам, однако в большинстве своем респонденты ею не воспользовались. С этой точки зрения будущие исследования могли бы выиграть, избрав более интерактивный метод, например, полуструктурированное интервью.

Другое ограничение обусловлено способом формирования выборки. Поскольку авторов интересовало общее восприятие брендинга городов представителями их администраций, анкета была разослана всем городам, входящим в Союз малых городов России, независимо от наличия бренда. Представляется, что последующие исследования такого рода должны носить более специализированный характер и включать предварительную структуризацию городов по размеру, статусу и т.п. и их изучение на наличие бренда.

Наконец, размер получившейся выборки и ее рассеянность по субъектам Российской Федерации не позволяет делать выводы в пространственном разрезе и ограничивает возможности для обобщения результатов исследования. Соответственно, перспективные исследования могли бы обеспечить больше возможностей для анализа, добившись большего размера выборки городов или большей их концентрации в пределах нескольких регионов.

Несмотря на перечисленные ограничения, полученные выводы вносят свой вклад в исследования брендинга территорий, раскрывая проблемы и особенности брендинга малых городов.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Зубаревич Н.В. Возможности и ограничения количественной оценки факторов экономического развития российских регионов // Журнал Новой экономической ассоциации. 2020. Т. 46, № 2. С. 158–167.
2. Илларионов А.Е., Макаров П.Ю. Проектный подход к управлению региональным брендом // Вопросы государственного и муниципального управления. 2018. № 4. С. 42–69.
3. Кочетков Д.М., Вукович Д.Б., Кондюрина Е.А. Проблемы разработки маркетинговых стратегий города: опыт Екатеринбурга // Экономика региона. 2021. Т. 17, № 4. С. 1137–1150.
4. Луговая О.А. Рейтинг регионов России по степени институционализации территориального маркетинга // Региональная экономика: теория и практика. 2015. Т. 391, № 16. С. 46–61.
5. Опалева Л.С. К вопросу уточнения понятия бренда города // Стратегия устойчивого развития регионов России. 2012. № 11. С. 12–16.
6. Попова О.И., Королькова С.А., Степанова Е.В. Стратегии брендинга малых городов в интернет-пространстве // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 2, Языкознание. 2020. Т. 19, № 2. С. 123–138.
7. СENGUN X., Кара А. Международное движение «Читтаслоу»: зонтичный бренд турецких городов // Управленец. 2021. Т. 12, № 3. С. 81–90.
8. Степкина А.В. Роль брендинга крупных городов в консолидации регионального социума: сравнительный анализ практик Ливерпуля, Манчестера, Перми и Екатеринбурга // Бизнес. Общество. Власть. 2020. Т. 35, № 1. С. 89–106.
9. Фролова Е.В., Рогач О.В., Рябова Т.М., Медведева Н.В. Ограничения социального партнерства власти и бизнеса в практике формирования туристической привлекательности муниципальных образований РФ // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2021. Т. 14, № 2. С. 156–171.
10. Хаванова Н.В., Шестакова С.В. Региональный бренд как один из путей развития туризма в крупных и малых городах России // Сервис в России и за рубежом. 2014. Т. 32, № 5. С. 88–97.
11. Юркив И.М., Калинина Л.Л. Брендинг малых городов как элемент стратегии их развития // Экономика и управление: проблемы, решения. 2021. Т. 2, № 11. С. 29–33.
12. Юферева Е. Собрать со смыслами // Путеводитель российского бизнеса. 2020. Т. 86, № 1. С. 21.
13. Avraham E., Daugherty D. We're known for oil. But we also have watercolors, acrylics & pastels // Media strategies for marketing small cities and towns in Texas. 2009. Vol. 26, no 6. P. 331–338.

14. Bassols N., Leicht Th. Exploring destination brand disengagement in a top-down policy context. Lessons learned from Cartagena, Colombia // *Journal of Place Management and Development*. 2020. Vol. 3, no. 13. P. 347–363.
15. Boisen M., Grootte P., Terlouw K., Couwenberg O. Patterns of place promotion, place marketing and/or place branding in Dutch municipalities // *Place Branding and Public Diplomacy*. 2018. Vol. 2, no. 14. P. 78–88.
16. Cleave E., Arku G., Sadler R., Gilliland J. Is it sound policy or fast policy? Practitioners' perspectives on the role of place branding in local economic development // *Urban Geography*. 2017. Vol. 38, no. 8. P. 1133–1157.
17. Cleave E., Arku G., Sadler R., Gilliland J. The role of place branding in local and regional economic development: bridging the gap between policy and practicality // *Regional Studies, Regional Science*. 2016. Vol. 3, no. 1. P. 207–228.
18. Eshuis J., Klijn E.-H. *Branding in Governance and Public Management*. London, Routledge, 2012.
19. Eshuis J., Braun E., Klijn E.-H. Place Marketing as Governance Strategy: An Assessment of Obstacles in Place Marketing and Their Effects on Attracting Target Groups // *Public Administration Review*. 2013. Vol. 74, no. 3. P. 507–516.
20. Hubbard D.W. *How to Measure Anything: Finding the Value of Intangibles in Business*, 2nd Edition. New-York, John Wiley & Sons, Inc., 2014.
21. Jørgensen O.H. Place and city branding in Danish municipalities with focus on political involvement and leadership // *Place Branding and Public Diplomacy*. 2016. Vol. 12, no. 1. P. 68–77.
22. Kasapi I., Cela A. Cooperative branding for rural destinations // *Mediterranean Journal of Social Sciences*. 2017. Vol. 8, no. 4. P. 129–142.
23. Lucarelli A., Olof Berg P. City branding: a state of the art review of the research domain // *Journal of Place Management and Development*. 2011. Vol. 4, no. 1. P. 9–27.
24. Lu H., Ma W., Yang Q., Zhao P. Exploring the impact of factors influencing case selection in the place branding literature from 2014 to 2018 // *Journal of Urban Affairs*. 2020. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/07352166.2020.1785304>
25. Ma W., Schraven D., de Bruijne M., de Jong M., Lu H. Tracing the Origins of Place Branding Research: A Bibliometric Study of Concepts in Use (1980–2018) // *Sustainability*. 2019. Vol. 11, no. 11. Article ID: 2999.
26. Ma W., de Jong M., de Bruijne M., Schraven D. Economic city branding and stakeholder involvement in China: Attempt of a medium-sized city to trigger industrial transformation // *Cities*. 2020. No. 105. Article ID: 102754.
27. Moilanen T. Challenges of city branding: A comparative study of 10 European cities // *Place Branding and Public Diplomacy*. 2015. Vol. 11, no. 3. P. 216–225.
28. de Noronha I., Coca-Stefaniak J.A., Morrison A.M. Confused branding? An exploratory study of place branding practices among place management professionals // *Cities*. 2017. No. 66. P. 91–98.
29. Oguztimur S., Akturan U. Synthesis of City Branding Literature (1988–2014) as a Research Domain // *International Journal of Tourism Research*. 2016. Vol. 18, no. 4. P. 357–372.
30. Osorio-Andrade C.F., Murcia-Zorrilla C.P., Arango-Espinal E. City marketing research: a bibliometric analysis // *Revista Escuela de Administración de Negocios*. 2020. No. 89. P. 113–130.
31. Sadler R., Cleave E., Arku G., Gilliland J. A comparative analysis of place branding in Michigan and Ontario // *Urban Research & Practice*. 2015. Vol. 9, no 1. P. 16–36.

32. Saez L., Perianez I., Mediano L. Building brand value in major Spanish cities: an analysis through municipal websites // *Journal of Place Management and Development*. 2013. Vol. 6, no. 2. P. 120–143.
33. Schade M., Piehler R., Müller A., Burmann Ch. How cities can attract highly skilled workers as residents: the impact of city brand benefits // *Journal of Product & Brand Management*. 2018. Vol. 27, no. 3. P. 847–857.
34. Sokołowicz M.E., Lewandowska-Gwarda K., Przygodzki Z. Is the grass elsewhere really greener? A study on the place marketing activity of Polish self-governments // *Bulletin of Geography. Socio-economic Series*. 2022. No. 57. P. 7–21.
35. Zavattaro S.M., Daspit J.J., Adams F.G. Assessing managerial methods for evaluating place brand equity: A qualitative investigation // *Tourism Management*. 2015. No. 47. P. 11–21.
36. Zenker S., Braun E. Questioning a 'one size fits all' city brand: Developing a branded house strategy for place brand management // *Journal of Place Management and Development*. 2017. Vol. 10, no. 3. P. 270–287.

REFERENCES

1. Avraham, E. and Daugherty, D. (2009) 'We're known for oil. But we also have watercolors, acrylics & pastels', *Media strategies for marketing small cities and towns in Texas*, 6(26), pp. 331–338.
2. Bassols, N. and Leicht, Th. (2020) 'Exploring destination brand disengagement in a top-down policy context. Lessons learned from Cartagena, Colombia', *Journal of Place Management and Development*, 13(3), pp. 347–363.
3. Boisen, M., Groote, P., Terlouw, K. and Couwenberg, O. (2018) 'Patterns of place promotion, place marketing and/or place branding in Dutch municipalities', *Place Branding and Public Diplomacy*, 14(2), pp. 78–88.
4. Cleave, E., Arku, G., Sadler, R. and Gilliland, J. (2017) 'Is it sound policy or fast policy? Practitioners' perspectives on the role of place branding in local economic development', *Urban Geography*, 8(38), pp. 1133–1157.
5. Cleave, E., Arku, G., Sadler, R. and Gilliland, J. (2016) 'The role of place branding in local and regional economic development: bridging the gap between policy and practicality', *Regional Studies, Regional Science*, 1(3), pp. 207–228.
6. Eshuis, J. and Klijn, E.-H. (2012) *Branding in Governance and Public Management*. London: Routledge.
7. Eshuis, J., Braun, E. and Klijn, E.-H. (2013) 'Place Marketing as Governance Strategy: An Assessment of Obstacles in Place Marketing and Their Effects on Attracting Target Groups', *Public Administration Review*, 3(73), pp. 507–516.
8. Frolova, E.V., Rogach, O.V., Ryabova, T.M. and Medvedeva, N.V. (2021) 'Limitations of social partnership between authorities and business in forming tourist attractiveness of municipalities of the Russian Federation', *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 2(14), pp. 156–171.
9. Hubbard, D.W. (2014) *How to Measure Anything: Finding the Value of Intangibles in Business, 2nd Edition*. New-York: John Wiley & Sons, Inc.
10. Jørgensen, O.H. (2016) 'Place and city branding in Danish municipalities with focus on political involvement and leadership', *Place Branding and Public Diplomacy*, 1(12), pp. 68–77.

11. Illarionov, A.E. and Makarov, P.Yu. (2018) 'Project approach to managing regional brand', *Public administration issues*, 4, pp. 42–69. (In Russian).
12. Kasapi, I. and Cela, A. (2017) 'Cooperative branding for rural destinations', *Mediterranean Journal of Social Sciences*, 4(8), pp. 129–142.
13. Khavanova, N.V. and Shestakova, S.V. (2014) 'Regional brand as a development option for major and minor urban settlements', *Services in Russia and abroad*, 5(32), pp. 88–97.
14. Kochetkov, D.M., Vukovic, D.B. and Kondyurina, E.A. (2021) 'Challenges in developing urban marketing strategies: evidence from Ekaterinburg', *Economy of Regions*, 4(17), pp. 1137–1150. (In Russian).
15. Lucarelli, A. and Olof Berg, P. (2011) 'City branding: a state of the art review of the research domain', *Journal of Place Management and Development*, 4(1), pp. 9–27.
16. Lugovaya, O.A. (2015) 'Rating of Russian regions by the degree of institutionalization of territorial marketing', *Regional economics: theory and practice*, 16(391), pp. 46–61. (In Russian).
17. Lu, H., Ma, W., Yang, Q. and Zhao, P. (2020) 'Exploring the impact of factors influencing case selection in the place branding literature from 2014 to 2018', *Journal of Urban Affairs*. Available at: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/07352166.2020.1785304> (accessed 01 September 2022).
18. Ma, W., Schraven, D., Bruijne de, M., Jong de, M. and Lu, H. (2019) 'Tracing the Origins of Place Branding Research: A Bibliometric Study of Concepts in Use (1980–2018)', *Sustainability*, 11(11), Article ID: 2999.
19. Ma, W., Jong de, M., Bruijne de, M. and Schraven, D. (2020) 'Economic city branding and stakeholder involvement in China: Attempt of a medium-sized city to trigger industrial transformation', *Cities*, 105, Article ID: 102754.
20. Moilanen, T. (2015) 'Challenges of city branding: A comparative study of 10 European cities', *Place Branding and Public Diplomacy*, 11(3), pp. 216–225.
21. Noronha, I. de, Coca-Stefaniak, J.A. and Morrison, A.M. (2017) 'Confused branding? An exploratory study of place branding practices among place management professionals', *Cities*, 66, pp. 91–98.
22. Oguztimur, S. and Akturan, U. (2016) 'Synthesis of City Branding Literature (1988–2014) as a Research Domain', *International Journal of Tourism Research*, 4(18), pp. 357–372.
23. Opaleva, L.S. (2012) 'Clarifying the "city brand" concept', *Strategy for sustainable development of Russian regions*, 11, pp. 12–16. (In Russian).
24. Osorio-Andrade, C.F., Murcia-Zorrilla, C.P. and Arango-Espinal, E. (2020). 'City marketing research: a bibliometric analysis', *Revista Escuela de Administración de Negocios*, 89, pp. 113–130.
25. Popova, O.I., Korolkova, S.A. and Stepanova, E.V. (2020) 'Branding strategies for small cities in the internet space', *Science journal of Volgograd state university. Linguistics*, 2(19), pp. 123–138. (In Russian).
26. Sadler, R., Cleave, E., Arku, G. and Gilliland, J. (2015) 'A comparative analysis of place branding in Michigan and Ontario', *Urban Research & Practice*, 1(9), pp. 16–36.
27. Saez, L., Perianez, I. and Mediano, L. (2013) 'Building brand value in major Spanish cities: an analysis through municipal websites', *Journal of Place Management and Development*, 2(6), pp. 120–143.
28. Schade, M., Piehler, R., Müller, A. and Burmann, Ch. (2018) 'How cities can attract highly skilled workers as residents: the impact of city brand benefits', *Journal of Product & Brand Management*, 7(27), pp. 847–857.

29. Şengun, H. and Kara, A. (2021) 'Cittaslow: Umbrella branding for Turkish cities', *Upravlennets – The Manager*, 3(12), pp. 81–90.
30. Sokołowicz, M.E., Lewandowska-Gwarda, K. and Przygodzki, Z. (2022). 'Is the grass elsewhere really greener? A study on the place marketing activity of Polish self-governments', *Bulletin of Geography. Socio-economic Series*, 57(57), pp. 7–21.
31. Stepkina, A.V. (2020) 'The role of major cities branding for the regional society consolidation: a comparative analysis of the Liverpool, Manchester, Perm and Yekaterinburg practices', *Business. Society. Power*, 1(35), pp. 89–106. (In Russian).
32. Yufereva, E. (2020) 'Collect with meanings', *Guide of Russian business*, 86(1), p. 21. (In Russian).
33. Yurkiv, I.M. and Kalinina, L.L. (2021) 'Branding of small towns as an element of their development strategy', *Economics and management: problems, solutions*, 11(2), pp. 29–33.
34. Zavattaro, S.M., Daspit, J.J. and Adams, F.G. (2015) 'Assessing managerial methods for evaluating place brand equity: A qualitative investigation', *Tourism Management*, 47, pp. 11–21.
35. Zenker, S. and Braun, E. (2017) 'Questioning a 'one size fits all' city brand: Developing a branded house strategy for place brand management', *Journal of Place Management and Development*, 10(3), pp. 270–287.
36. Zubarevich, N.V. (2020) 'Opportunities and limitations of quantitative assessment of factors of the Russian regions' economic development', *Journal of the New Economic Association*, 2(46), pp. 158–167. (In Russian).

ПРИЛОЖЕНИЕ

Перечень городов, представители которых приняли участие в опросе

Город / Район	Численность населения, тыс. чел.	Субъект РФ
Алатырь	33	Чувашская республика
Боровичи	48	Новгородская область
Гатчина	95	Ленинградская область
Губский	28	Ямало-Ненецкий автономный округ
Железногорск	99	Курская область
Инта	23	Республика Коми
Камень-на-Оби	40	Алтайский край
Ковдор	15	Мурманская область
Кондинский район	30	Ханты-Мансийский автономный округ
Курманаевский район	14	Оренбургская область
Лесосибирск	58	Красноярский край

Город / Район	Численность населения, <i>тыс. чел.</i>	Субъект РФ
Мичуринск	89	Тамбовская область
Мыски	40	Кемеровская области
Нижнекамск	235	Республика Татарстан
Октябрьск	25	Самарская область
Палех (пгт)	4,6	Ивановская область
Россошь	62	Воронежская область
Руза	12	Московская область
Строитель (пгт)	н/д	Ярославская область
Фролово	36	Волгоградская область
Александров	57	Владимирская область
Владимир	354	
Вязники	33	
Гороховец	12	
Камешково	11	
Ковровский район	30	
Петушки	12	
Собинка	16	
Суздаль	9,5	
Горнозаводск	11	Пермский край
Соликамск	91	
Ржев	56	Тверская область
Удомля	26	

Статья поступила в редакцию: 19.09.2022;
одобрена после рецензирования: 02.02.2023;
принята к публикации: 21.02.2023.

Научная статья

УДК: 353.2

DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-1-89-119

АНАЛИЗ СТРАТЕГИЙ ЦИФРОВОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ РЕГИОНОВ РОССИИ В КОНТЕКСТЕ ДОСТИЖЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ ЦЕЛЕЙ

**Абрамов Виктор Иванович¹,
Андреев Виталий Дмитриевич²**

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

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

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

Аннотация. В статье проанализированы плановые значения индикаторов цифровой зрелости с 2022 по 2024 гг. по 82 регионам России, которые рассчитаны на основе региональных стратегий цифровой трансформации. Индикаторы определены по методике Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. Исходя из данных индикаторов, в каждом из рассматриваемых регионов России получен плановый индекс цифровой зрелости по пяти ключевым отраслям: образованию, здравоохранению, государственному управлению, общественному транспорту и городскому хозяйству. Показано, что ожидаемые темпы цифровой трансформации в разных отраслях будут существенно различаться. Определены передовые, средневысокие, средненизкие и отстающие регионы в сфере цифровой трансформации на плановый период. По результатам работы авторы рекомендуют создать комплексную федеральную программу, мероприятия которой будут способствовать увеличению индекса цифровой зрелости в отстающих отраслях, что позволит решить проблему несбалансированности цифровой трансформации и проблему отстающих регионов. Для трех регионов из каждой категории предложены пути перераспределения ресурсов и мощностей для увеличения темпов цифровой трансформации в отстающих отраслях с позиции сбалансированности цифровой трансформации с учетом динамики роста с 2022 по 2024 гг.

Ключевые слова: цифровизация, цифровая трансформация, индекс цифровой зрелости, сбалансированность цифрового развития.

Для цитирования: Абрамов В. И., Андреев В. Д. Анализ стратегий цифровой трансформации регионов России в контексте достижения национальных целей // Вопросы государственного и муниципального управления. 2023. №. 1. С. 89–119. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-1-89-119.

Original article

ANALYSIS OF STRATEGIES FOR DIGITAL TRANSFORMATION OF RUSSIAN REGIONS IN THE CONTEXT OF ACHIEVING NATIONAL GOALS

Victor I. Abramov¹,
Vitaly D. Andreev²

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

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

² Graduate student (Master student); andreev.1999@mail.ru; ORCID: 0000-0001-7259-9348

Abstract. The article analyzes the planned estimates of digital maturity indicators from 2022 to 2024 for 82 Russian regions, which are calculated on the basis of regional digital transformation strategies. The indicators are determined by the methodology of the Ministry of Digital Development, Communications and Mass Media of the Russian Federation. Based on these indicators, a planned index of digital maturity was determined for five key industries in each of the regions of Russia under consideration: education, healthcare, public administration, public transport and urban economy. It is shown that the expected rate of digital transformation in different industries will vary significantly. In the regions, there have been identified advanced, medium-high, medium-low and lagging regions in the field of digital transformation for the planned period. Based on the results of the study, the authors recommend creating a comprehensive federal program to help increase the digital maturity index in lagging industries, which will solve the problem of digital transformation imbalance and the problem of lagging regions. For three regions from each category ways are proposed for redistributing resources and capacities to increase the rate of digital transformation in lagging industries from the standpoint of balanced digital transformation, taking into account growth dynamics from 2022 to 2024.

Keywords: digitalization, digital transformation, digital maturity index, balance of digital development.

For citation: Abramov, V.I. and Andreev, V.D. (2023) 'Analysis of strategies for digital transformation of Russian regions in the context of achieving national goals', *Public Administration Issues*, 1, pp. 89–119. (In Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-1-89-119.

JEL Classification: H79, O38, P41, R59.

Введение

В эпоху формирования шестого технологического уклада и становления Индустрии 4.0, которая характеризуется как BANI-мир (акроним от английских слов: *brittle* – «хрупкий», *anxious* – «тревожный», *nonlinear* – «нелинейный», *incomprehensible* – «непостижимый» (Grabmeier, 2020)), возникает необходимость трансформации системы государственного и муниципального управления для повышения темпов развития экономики и уровня жизни населения. Инструменты цифровой экономики могут содействовать повышению производительности, качества и скорости предоставления социальных гарантий и экономических благ по всем направлениям деятельности (см.: Lindquist, 2022). Быстро изменяющаяся среда цифровой экономики требует иных подходов к управлению с использованием новых цифровых технологий, обеспечивающих новые способы наращивания эффективности управления.

Задача существенного повышения качества и эффективности государственного управления особенно актуальна и будет определять устойчивость, безопасность и конкурентоспособность страны в современном мире. Процессы цифровизации и цифровая трансформация различных отраслей жизнедеятельности – логичные и стратегически обоснованные процессы с позиции экономических и социальных выгод, имеющие тенденции, связанные с гибридизацией управления, создания и преобразования блага через цифровые системы, решения и устройства (подробнее об этом см.: Абрамов, 2022).

Процесс цифровизации подразумевает внедрение в различные сферы жизнедеятельности цифровых систем, решений и технологий, которые положительным образом влияют на их функционирование и всю деятельность общества в целом, что отражается в индикативных социальных, экономических и социально-экономических показателях (см.: Gupta, 2022). Проблемам цифровой трансформации посвящены исследования многих ученых в России и за рубежом. И. В. Макарова (2022) пишет, что цифровая трансформация имеет преобладающее значение при наращивании производственной мощи в сферах жизнедеятельности человека. Кроме того, формируются соответствующие права и обязанности в условиях цифровых реалий (см.: Талапина, 2021). Влиянию цифровой трансформации государственного и муниципального управления на восприятие госу-

дарственными служащими глобальной окружающей обстановки и аспектов своего функционирования в ней посвящено исследование М. Дж. Ан и Ю. -К. Чен (Ahn, Chen, 2022). Авторы пришли к выводу, что в конечном счете это влияние положительным образом сказывается на качестве управления в целом. В. Н. Южаков (2022) отмечает, что переход к клиентоцентричности является одним из ключевых направлений дальнейшего совершенствования государственного управления в России. Особая роль принадлежит государственным и муниципальным цифровым платформам, которые, по справедливому утверждению Е. М. Стырина (2020), становятся основой для нового механизма партнерства между государством и компаниями, усиливая сетевые эффекты взаимодействия между компаниями, органами власти и гражданами. В работе А. В. Бодяко (2020) отмечается, что цифровые платформы способствуют большей объективности управленческих решений, эффективности прогнозирования, планирования и выполнения контрольных функций, например, при оценке достижения целевых показателей. Е. И. Добролюбова (2022) указывает, что в условиях цифровых реалий степень сформированности цифровых инфраструктурных систем и решений со стороны государственных и муниципальных органов власти (и развитость оценок данных устройств, систем и решений) напрямую влияет на дальнейший мультипликативный рост в социальной и экономической сферах жизнедеятельности граждан, бизнеса и органов власти. Достижение значительных успехов в области цифровизации и цифровой трансформации – национальная цель, относящаяся к пяти ключевым направлениям развития Российской Федерации на период до 2030 г., определенным Президентом:

- а) сохранение населения, здоровье и благополучие людей;
- б) возможности для самореализации и развития талантов;
- в) комфортная и безопасная среда для жизни;
- г) достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство;
- д) цифровая трансформация.

В работах А. А. Головина и И. И. Смотрицкой показано, что анализ методик оценки различных аспектов цифровизации и цифровой трансформации – эффективный инструмент повышения качества управленческих решений, обеспечивающий переход к объективности измерений на основе методик нахождения точек роста. Это приводит к увеличению эффективности управления в целом при задействовании меньших ресурсов, дает возможность обеспечить достижение соответствующих целей и задач программы и придать концепции цифрового правительства с единой системой управления перспективу реализации с соответствующими эффектами (см.: Головин, 2021; Смотрицкая, 2021). Э. Л. Сидоренко, И. Н. Барциц и З. И. Хисамовой рассмотрены теоретические и прикладные аспекты эффективности цифрового государственного управления (см.: Сидоренко, 2019). Тем не менее пока не проводилось исследований по анализу реальных стратегий цифровой трансформации всех российских регионов, оценке сбалансированности различных направлений и выявлению потенциально передовых и отстающих регионов, но эта работа восполняет этот пробел.

Цели, определенные Президентом Российской Федерации до 2030 г., соотносятся с отраслями, по которым определяется индекс цифровой зрелости. Соответственно, изучение, анализ и поиск точек роста поможет обеспечить выполнение целей до 2030 г. в условиях цифровых реалий: сохранение благополучия людей – соответствует отрасли здравоохранения; создание возможностей для самореализации – сфере образования; обеспечение комфортной жизнедеятельности – сфере городского хозяйства и общественного транспорта; обеспечение достойного и эффективного труда – государственному управлению.

Цель данной работы – анализ стратегий цифровой трансформации регионов на основе данных о плановых индексах цифровой зрелости по 82 регионам России из стратегий цифровой трансформации регионов с 2022 по 2024 гг. Для этого решались задачи определения индекса цифровой зрелости ключевых отраслей (здравоохранения, образования, городского хозяйства, общественного транспорта и государственного управления для каждого из 82 проанализированных регионов), определения средневысоких, средненизких и отстающих регионов (по индексу цифровой зрелости с краткой характеристикой трех лучших регионов в каждой классификации), а также общего индекса цифровой зрелости России.

Описание индикаторов цифровой зрелости

В данной работе рассмотрены стратегии цифровой трансформации 82 регионов России, кроме г. Москвы, где соответствующая стратегия не приведена документально, а также Ханты-Мансийского автономного округа и Чукотского автономного округа, где отсутствует информация об индикаторах. Для каждой отрасли существует ряд обязательных для учета индикаторов, по которым определяется общий индекс цифровой зрелости отрасли как среднее арифметическое от всех индикаторов. Цифровая зрелость – это показатель, характеризующий степень цифровой трансформации отраслей, достигнутый организациями и государственными и муниципальными органами власти.

Индикаторы цифровой зрелости определяют процентное соотношение процессов, явлений отрасли, которые происходят с задействованием цифровых устройств, систем, решений. Индекс цифровой зрелости согласно методике¹ определен Министерством цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (далее – Минцифры России). Предложенные в работе индикаторы были отобраны вручную по каждой из 82 стратегий, и на этой основе согласно методике Минцифры России были определены плановые значения индексов цифровой зрелости отраслей, регионов и России в целом с 2022 по 2024 гг. Надо отметить, что стартовые индикаторы в России индивидуальны для каждого региона. До 2022 г. отсутствовала методология, которая позволяла бы исследовать

¹ Приказ Минцифры России от 18.11.2020 N 600 (ред. от 14.01.2021) // КонсультантПлюс: справочная правовая система. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_372437

уровень цифровой зрелости в регионах. Появление данной методики дает возможность сформировать новый подход к оценке цифровой трансформации. Однако достижение целевых показателей не всегда автоматически приводит к положительному мультипликативному эффекту, например, внесение здания в реестр аварийного жилья, пусть и цифровой, еще не гарантирует последующего улучшения жилищных условий проживающих там граждан.

Цель внедрения индикаторов цифровой зрелости – повысить качество управленческих решений с помощью цифровых технологий; для этого необходимо учитывать плановые и фактические значения показателей эффективности, использовать системный подход с задействованием обратных связей и внедрять культуру принятия управленческих решений на основе данных.

Далее в Таблице 1 представлены индикаторы для определения индекса цифровой зрелости отрасли как показателя степени сформированности электронного пространства государства на основе ключевых отраслей. В частности, индикаторы в отрасли государственного управления направлены на оценку сформированности структуры электронного правительства государственного управления, основанного на данных. Стоит отметить, что актуальные индикаторы методики учитывают только факт использования цифровых технологий, не различая разницу «оцифровки» и «трансформации» (см.: Добролюбова, 2021).

Опыт и темп изменений в других экономически и технически развитых странах свидетельствует о формировании цифровых сред с организацией процесса сбора и работы с данными в реальном времени с соответствующими стратегически значимыми эффектами для экономик данных стран. В странах, где выстраиваются процессы сбора и работы с данными в реальном времени, формируется также ряд стратегических преимуществ социального и экономического характера; по темпу развития цифровой трансформации Россия может отставать. В России, согласно методике оценки цифровой зрелости, осуществлен первый этап цифровой трансформации государственного и муниципального управления, в рамках которого происходит перевод процессов в электронный формат. Тогда как в экономически и технически развитых странах в настоящее время цифровая трансформация государственного и муниципального управления проходит второй этап с организацией механизма сбора и управления данными в реальном времени и третий этап, подразумевающий реализацию механизма воздействия на реальный мир через цифровую макросреду органами власти, бизнесом и гражданами с соответствующими стратегически значимыми преимуществами социального и экономического характера (см.: Андреев). Так, например, в Финляндии в результате запуска сети «AuroraAI» с 2023 г. прогнозируется увеличение инвестиций со стороны бизнеса в инфраструктуру государства на 15–20% в год, при этом подразумевается систематизированное управление потоками данных с их преобразованием органами власти и бизнесом через устройства интернета вещей (Абрамов, 2022).

Таблица 1

Список индикаторов для определения индекса цифровой зрелости отрасли

Отрасль	Индикаторы
Здравоохранение	Доля записей на прием к врачу, совершенных гражданами дистанционно; доля граждан, у которых сформированы интегрированные электронные медицинские карты, доступные на ЕПГУ; доля граждан, находящихся на диспансерном наблюдении, по которым обеспечен дистанционный мониторинг состояния здоровья; доля медицинских организаций, осуществляющих централизованную обработку и хранение в электронном виде результатов диагностических исследований; доля врачебных консилиумов, проводимых субъектами Российской Федерации с использованием видео-конференц-связи; доля консультаций, проводимых врачом с пациентом, в том числе на ЕПГУ, с использованием видео-конференц-связи; доля граждан, которым доступны врачебные назначения (рецепты) в форме электронного документа, в том числе на ЕПГУ; доля приобретаемых за бюджетные средства лекарственных средств и препаратов, по которым обеспечен централизованный учет их распределения и использования; доля станций (отделений) скорой медицинской помощи, подключенных к единой электронной системе диспетчеризации
Образование	Доля учащихся, по которым осуществляется ведение цифрового профиля; доля учащихся, которым предложены рекомендации по повышению качества обучения и формированию индивидуальных траекторий с использованием данных цифрового портфолио учащегося; доля педагогических работников, получивших возможность использования верифицированного цифрового образовательного контента и цифровых образовательных сервисов; доля учащихся, имеющих возможность бесплатного доступа к верифицированному цифровому образовательному контенту и сервисам для самостоятельной подготовки; доля заданий в электронной форме для учащихся, проверяемых с использованием технологий автоматизированной проверки
Городское хозяйство	Доля общих собраний собственников помещений в многоквартирных домах, проведенных посредством электронного голосования, в общем количестве проведенных общих собраний собственников; доля услуг по управлению многоквартирным домом и содержанию общего имущества, оплаченных онлайн; доля коммунальных услуг, оплаченных онлайн; доля управляющих организаций, раскрывающих информацию в полном объеме в государственную информационную систему жилищно-коммунального хозяйства; доля ресурсоснабжающих организаций, раскрывающих информацию в полном объеме в государственную информационную систему жилищно-коммунального хозяйства; доля аварийного жилого фонда, внесенного в цифровой реестр аварийного жилья; доля жителей городов в возрасте старше 14 лет, зарегистрированных на специализированных информационных ресурсах по вопросам городского развития
Общественный транспорт	Доля автобусов, осуществляющих регулярные перевозки пассажиров в городском, пригородном и междугородном (в пределах субъекта Российской Федерации) сообщении, оснащенных системами безналичной оплаты проезда; доля автобусов, осуществляющих регулярные перевозки пассажиров в городском, пригородном и междугородном (в пределах субъекта Российской Федерации) сообщении, для которых обеспечена в открытом доступе информация об их реальном движении по маршруту; доля автобусов, осуществляющих регулярные перевозки пассажиров в городском, пригородном и междугородном (в пределах субъекта Российской Федерации) сообщении, оснащенных системами видеонаблюдения салонов (с функцией записи), соответствующих требованиям о защите персональных данных
Государственное управление	Доля видов сведений в государственных или региональных информационных системах, доступных в электронном виде, необходимых для оказания массовых социально значимых услуг; доля электронного юридически значимого документооборота между органами исполнительной власти, местного самоуправления и подведомственными им учреждениями и в субъекте Российской Федерации; доля государственных и муниципальных услуг, предоставленных без нарушения регламентного срока при оказании услуг в электронном виде на ЕПГУ и (или) региональном портале государственных услуг; доля проверок в рамках контрольно-надзорной деятельности, проведенных дистанционно, в том числе с использованием чек-листов в электронном виде; доля обращений за получением массовых социально значимых государственных и муниципальных услуг в электронном виде с использованием ЕПГУ без необходимости личного посещения органов государственной власти, органов местного самоуправления и многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг в общем количестве таких услуг; доля массовых социально значимых государственных и муниципальных услуг, доступных в электронном виде и предоставляемых с использованием ЕПГУ, в общем количестве таких услуг, предоставляемых в электронном виде

Источники: Составлена автором (– и далее, если не указано иное).

Анализ цифровой зрелости регионов России

На основе анализа показателей, представленных в Таблице 1, составлена Таблица 1 Приложения ожидаемых значений показателей цифровой зрелости по отраслям в регионах России в 2024 г., а также рейтинг регионов по планируемым показателям цифровой зрелости в случае реализации плановых значений до 2024 г. Регионы разделены на передовые (с 1 по 21 место), средневысокие (с 22 по 43 место), средненизкие (с 44 по 64 место) и отстающие (с 65 по 82 место). Уровни региона в Таблице 1 Приложения обозначены соответственно: А – передовой, В – средневысокий, С – средненизкий, D – отстающий. Было бы целесообразно использовать результаты данной работы при анализе итогов фактических и плановых показателей за 2022 г. для дальнейшей корректировки стратегий.

Данные Таблицы 1 Приложения показывают, что плановый индекс по каждой из отраслей отражает удельный вес процессов, осуществляемых с помощью цифровых устройств, систем и решений, и (или) удельный вес процессов, происходящих в цифровой среде (см. табл. 1). В случае реализации стратегий цифровой трансформации по плану, определенный регион займет в будущем то место в рейтинге, которое указано в данной таблице.

Данные Таблицы 2 Приложения обещают динамику роста индекса цифровой зрелости по отраслям за период 2022–2024 гг. в случае реализации плановых значений. Динамика роста определяется в виде разности между плановыми индикаторами цифровой зрелости отраслей в 2024 и 2022 гг. Также в этой таблице представлен рейтинг регионов в соответствии с динамикой роста индекса цифровой зрелости по отраслям в случае реализации плановых значений.

Данные Таблицы 2 Приложения выражают плановую динамику цифровой зрелости отраслей в течение 2022–2024 гг., которая будет определять ту или иную степень развития в регионе в направлении цифровой трансформации и в зависимости от его динамики – повышение или снижение его общих позиций.

На основе данных, представленных в Таблицах 1 и 2 Приложения, и с учетом представленных в Таблице 1 индикаторов выделим и проанализируем по три региона из категории передовых, средневысоких, средненизких и отстающих. Далее показано распределение по намечаемой цифровой зрелости по отраслям в тройке лучших в категории передовых регионов на 2024 г. В контексте достижения национальных целей важно сбалансированное развитие отраслей. Расчеты позволили сделать следующие выводы о планах цифровой трансформации в ключевых отраслях в передовых регионах:

- Сахалинская область в рейтинге цифровой зрелости должна будет занять 1 место. По плановой динамике роста индекса цифровой зрелости регион будет занимать 2 место. С позиции сбалансированности на 2024 г. регион будет иметь относительную сбалансированность по отраслям. В регионе при реализации плановых значений индекса цифровой зрелости целесообразно разработать ряд мероприятий

для продвижения цифровой трансформации в отраслях городского хозяйства, образования и государственного управления. Увеличение индекса цифровой зрелости за счет активных мероприятий по цифровой трансформации данных отраслей поднимет степень сбалансированности в целом, что с положительным мультипликативным эффектом скажется на развитии социальной и экономической сферы региона.

- Липецкая область в рейтинге цифровой зрелости должна занять 2 место. По плановой динамике роста индекса цифровой зрелости регион будет занимать 39 место. С позиции сбалансированности цифровой трансформации на 2024 г. регион будет иметь значительное развитие отрасли образования. В регионе при реализации плановых значений индекса цифровой зрелости целесообразно разработать ряд мероприятий для развития цифровой трансформации в отраслях городского хозяйства, государственного управления и общественного транспорта для соответствия развития данных отраслей со степенью развития отрасли образования и для достижения сбалансированного роста. Данные мероприятия достижимы за счет мультипликативного эффекта от высокой степени развития отрасли образования, однако региону необходимо учитывать средние позиции динамики цифровой трансформации региона, чтобы не потерять лидирующие позиции к 2030 г.
- Санкт-Петербург в рейтинге цифровой зрелости будет занимать 3 место. По плановой динамике роста индекса цифровой зрелости регион будет занимать 77 место. С позиции сбалансированности цифровой трансформации на 2024 г. в регионе при реализации плановых значений индекса цифровой зрелости целесообразно разработать ряд мероприятий для увеличения цифровой трансформации в отраслях городского хозяйства, государственного управления и здравоохранения для достижения сбалансированности цифровой трансформации и, как следствие, увеличения экономической и социальной мощи региона. Региону необходимо учесть крайне низкую динамику цифровой зрелости и принять меры, чтобы к 2030 г. не потерять лидирующие позиции.

На основе данных, приведенных в Таблице 1, а также в Таблицах 1 и 2 Приложения, исследуем плановую цифровую зрелость трех средневысоких регионов. В результате проведенного анализа мы пришли к выводам, что согласно показателям:

- Магаданская область в рейтинге цифровой зрелости будет занимать 22 место. По плановой динамике роста индекса цифровой зрелости регион будет занимать 23 место. С позиции сбалансированности на 2024 г. в регионе при реализации плановых значений индекса цифровой зрелости целесообразно разработать ряд мероприятий для увеличения цифровой трансформации в отраслях городского хозяйства, образования и государственного управления. Увеличение индекса цифровой зрелости за счет активных мероприятий по цифровой

трансформации данных отраслей увеличит степень сбалансированности цифровой трансформации в целом, что с положительным мультипликативным эффектом скажется на развитии социальной и экономической сферы региона. Реализация данных мер возможна за счет относительно высокой плановой динамики роста индекса цифровой зрелости, что к 2030 г. может позволить сохранить или увеличить позиции в рейтинге цифровой зрелости региона.

- Ненецкий автономный округ в рейтинге цифровой зрелости будет занимать 23 место. По плановой динамике роста индекса цифровой зрелости регион будет занимать 71 место. С позиции сбалансированности на 2024 г. в регионе при реализации плановых значений индекса цифровой зрелости целесообразно разработать ряд мероприятий для увеличения цифровой трансформации в отраслях общественного транспорта, образования и здравоохранения. Увеличение индекса цифровой зрелости за счет активных мероприятий по цифровой трансформации в данных отраслях увеличит степень сбалансированности цифровой трансформации в целом, что с положительным мультипликативным эффектом скажется на развитии социальной и экономической сферы региона. Региону необходимо учесть крайне низкую плановую динамику роста индекса цифровой зрелости, чтобы к 2030 г. не потерять позиции в рейтинге цифровой зрелости.
- Пермский край в рейтинге цифровой зрелости будет занимать 24 место. По плановой динамике роста индекса цифровой зрелости регион занимает 13 место. С позиции сбалансированности на 2024 г. регион будет иметь развитую отрасль образования по сравнению с остальными. В регионе при реализации плановых значений индекса цифровой зрелости целесообразно разработать ряд комплексных мер для того, чтобы остальные сферы в направлении цифровой трансформации соответствовали уровню развития отрасли образования. Реализация данных мероприятий осуществима, учитывая высокий плановый уровень динамики роста индекса цифровой зрелости, что к 2030 г. может увеличить рейтинг региона до лидерского.

На основе данных Таблицы 1 и Таблиц 1 и 2 Приложения проведем анализ плановой цифровой зрелости трех средненизких регионов. В результате мы пришли к заключению, что в рейтинге цифровой зрелости регионы будут занимать:

- Ярославская область – 44 место. По динамике роста индекса цифровой зрелости регион будет занимать 57 место. С позиции сбалансированности на 2024 г. в регионе при реализации плановых значений индекса цифровой зрелости целесообразно разработать ряд мероприятий для увеличения цифровой трансформации в отраслях городского хозяйства и образования. Увеличение индекса цифровой зрелости за счет активных мероприятий по цифровой трансформации данных отраслей увеличит степень сбалансированности цифровой трансформации в целом, что с положительным мультипликативным эффектом скажется на развитии социальной и экономической сферы региона. Региону

необходимо учесть относительно низкую плановую динамику роста индекса цифровой зрелости, чтобы к 2030 г. не перейти на уровень отстающих регионов.

- Томская область – 45 место. По динамике роста индекса цифровой зрелости регион будет занимать 53 место. С позиции сбалансированности на 2024 г. при реализации плановых значений индекса цифровой зрелости в регионе целесообразно разработать ряд мероприятий для увеличения цифровой трансформации в отрасли городского хозяйства. Увеличение индекса цифровой зрелости за счет активных мероприятий по цифровой трансформации данной отрасли увеличит степень сбалансированности цифровой трансформации в целом, что с положительным мультипликативным эффектом скажется на развитии социальной и экономической сферы региона. Региону необходимо учесть относительно низкую плановую динамику роста индекса цифровой зрелости, чтобы к 2030 г. не перейти на уровень отстающих регионов в направлении цифровой трансформации.
- Ямало-Ненецкий автономный округ – 46 место. По динамике роста индекса цифровой зрелости регион будет занимать 70 место. С позиции сбалансированности на 2024 г. в регионе при реализации плановых значений индекса цифровой зрелости целесообразно разработать ряд мероприятий для увеличения цифровой трансформации в отраслях государственного управления, здравоохранения и образования. Региону необходимо учесть крайне низкую плановую динамику роста индекса цифровой зрелости, чтобы к 2030 г. не перейти на уровень отстающих регионов.

Анализ цифровой трансформации в ключевых отраслях в отстающих регионах позволил сделать выводы о том, что в рейтинге цифровой зрелости определенные регионы будут согласно нашим расчетам (см.: табл. 1; Приложение: табл. 1 и табл. 2) занимать:

- Республика Коми – 65 место. По динамике роста индекса цифровой зрелости регион будет занимать 44 место. С позиции сбалансированности на 2024 г. в регионе при реализации плановых значений индекса цифровой зрелости целесообразно разработать ряд мероприятий в отраслях здравоохранения, городского хозяйства, общественного транспорта и госуправления. Улучшение индекса цифровой зрелости в данных отраслях возможно за счет мультипликативного эффекта от высокой степени развитости отрасли образования в направлении цифровой трансформации. Региону необходимо учесть относительно невысокую плановую динамику роста индекса цифровой зрелости. Данная динамика позволит сохранить позиции к 2030 г., но не сможет значительно увеличить рейтинг региона в направлении цифровой трансформации.
- Красноярский край – 66 место. По динамике роста индекса цифровой зрелости регион будет занимать 21 место. С позиции сбалансированности на 2024 г. в регионе при реализации плановых значений индекса цифровой зрелости целесообразно разработать ряд мероприятий

в отраслях здравоохранения, городского хозяйства и общественного транспорта. Увеличение индекса в данных отраслях возможно за счет высокой плановой динамики роста индекса, что к 2030 г. может перевести регион в более высокую категорию.

- Забайкальский край – 67 место. По динамике роста индекса цифровой зрелости регион будет занимать 79 место. С позиции сбалансированности на 2024 г. в регионе при реализации плановых значений индекса цифровой зрелости целесообразно разработать ряд мероприятий в отраслях здравоохранения, городского хозяйства, общественного транспорта и госуправления. Таким образом, региону необходимо учесть крайне низкий плановый рост индекса цифровой зрелости и значительно активизировать работу в данном направлении, чтобы к 2030 г. регион не был в аутсайдерах.

Далее на основе данных расчетов, приведенных в Таблицах 1 и 2 Приложения, проанализируем плановый индекс цифровой зрелости России по отраслям и в целом по стране.

Анализ индекса цифровой зрелости России

Индекс цифровой зрелости России можно найти с помощью определения среднего значения из каждого индекса цифровой зрелости региона по отраслям.

Таблица 2

Плановый индекс цифровой зрелости России, 2022–2024 гг.

Год	Здраво- охранение	Образование	Городское хозяйство	Общественный транспорт	Государст- венное управление	Индекс цифровой зрелости России
2022	30,01	28,79	32,72	35,63	37,52	32,9
2023	41,10	39,59	40,18	45,57	47,15	42,7
2024	53,01	54,17	50,22	56,56	57,67	54,3

На основе данных из Таблицы 2 можно сделать вывод, что ожидаемые темпы цифровой трансформации в разных отраслях будут существенно различаться. В частности, отрасль здравоохранения, городского хозяйства, образования будут отставать от отраслей государственного управления и общественного транспорта. Отличие от отрасли-лидера составляет минимум 3. Данный факт свидетельствует о имеющейся в России проблеме несбалансированной цифровой трансформации, указанной на плановый период с 2022 по 2024 гг. Наличие такой проблемы во время санкционного давления и сложной политической ситуации в мире неприемлемо (Valieva, 2022) и может отразиться на благополучии страны (EGOSE, 2022; Barton2022), а также замедлить рост цифровой экономики государства и регионов (Gupta, 2022),

уменьшить индивидуальность подходов при формировании стратегий на местах для экономического и социального роста (Плюсинин, 2022).

Обсуждение результатов

Многочисленные исследования показывают, что планы не всегда реалистичны, не всегда достигаются, при этом существует значительное цифровое неравенство регионов. Это необходимо учитывать, особенно в условиях санкционного давления. Цифровая трансформация напрямую связана с ростом эффективности регионального управления в целом и является неизбежным процессом. По итогам первого года реализации стратегий можно предположить, что соотнесение плановых и фактических показателей будет служить важным инструментом управления цифровой трансформацией региона. План-фактный анализ показал, что следует учитывать отраслевую сбалансированность цифровой трансформации как фактора, который через мультипликативные эффекты положительно скажется на социальной и экономической жизни региона.

Целесообразность достижения сбалансированного отраслевого развития регионов обуславливается множественным мультипликативным эффектом при создании регионального блага (Глезман, 2021). Обеспечение синхронизации цифровой трансформации при развитии отраслей – эффективный инструмент устойчивого развития регионов и государства в целом (Ganchenko, 2021).

По данным Минцифры России, о цифровой зрелости субъектов Российской Федерации на 01.07.2021 высокого уровня цифровой зрелости достигли следующие регионы (ранжирование отсутствует): г. Москва, г. Санкт-Петербург, Белгородская, Липецкая, Московская, Нижегородская области, Татарстан, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Ямало-Ненецкий автономный округ². Стратегии регионов приняты в августе 2021 г. с соответствующими плановыми значениями индексов цифровой зрелости с 2022 по 2024 гг. Также Минцифры России представили данные о регионах с низким уровнем цифровой зрелости (от 01.07.2021, без ранжирования)³.

Сопоставление данных, представленных Минцифры России 01.07.2021, и плановых значений цифровой зрелости для Москвы не возможно, так как стратегия с плановыми значениями не представлена. Для Ханты-Мансийского автономного округа – Югры сравнение данных также невозможно ввиду отсутствия плановых значений индекса цифровой зрелости в стратегии региона.

Далее представлена Таблица 3, в которой соотнесено фактическое положение регионов по данным от 01.07.2021 и плановое положение по рейтингу цифровой зрелости до 2024 г.

² Высокого уровня цифровой зрелости достигли 9 регионов – Минцифры. URL: <https://d-russia.ru/vysokogo-urovnja-cifrovoy-zrelosti-dostigli-9-regionov-mincifry.html>

³ Губернаторам выставили цифры. Представлен рейтинг «цифровой зрелости» регионов. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4938764>

Таблица 3

**Сопоставление фактического положения регионов
и их планового положения по рейтингу цифровой зрелости
до 2024 г.**

Регионы с высоким уровнем цифровой зрелости по данным от 01.07.2021		
<i>Регион</i>	<i>Плановые значения</i>	<i>План-факт</i>
г. Санкт-Петербург	3 место по индексу цифровой зрелости; по динамике роста индекса цифровой зрелости 77 место	Плановые и фактические данные соотносимы
Белгородская область	59 место по индексу цифровой зрелости; по динамике роста индекса цифровой зрелости 78 место	Отсутствие соотношения, вероятно, связано с низкой плановой динамикой роста цифровой зрелости
Липецкая область	2 место по индексу цифровой зрелости; по динамике роста индекса цифровой зрелости 39 место	Плановые и фактические данные соотносимы
Московская область	15 место по индексу цифровой зрелости; по динамике роста индекса цифровой зрелости 55 место	Снижение в рейтинге цифровой зрелости по плановым данным, вероятно, связано с относительно невысокими плановыми темпами роста индекса цифровой зрелости
Нижегородская область	20 место по индексу цифровой зрелости; по динамике роста индекса цифровой зрелости 75 место	Снижение в рейтинге цифровой зрелости по плановым данным, вероятно, связано с относительно невысокими плановыми темпами роста индекса цифровой зрелости
Республика Татарстан	10 место по индексу цифровой зрелости; по динамике роста индекса цифровой зрелости 82 место	Относительное снижение рейтинга цифровой зрелости в данном регионе по плановым значениям, вероятно, связано с низким значением планового роста индекса цифровой зрелости
Ямало-Ненецкий автономный округ	46 место по индексу цифровой зрелости; по динамике роста индекса цифровой зрелости 70 место	Снижение рейтинга цифровой зрелости в данном регионе по плановым значениям, вероятно, связано с низким значением планового роста индекса цифровой зрелости
Регионы с низким уровнем цифровой зрелости по данным от 01.07.2021		
<i>Регион</i>	<i>Плановые значения</i>	<i>План-факт</i>
Республика Адыгея	51 место по индексу цифровой зрелости; по динамике роста индекса цифровой зрелости 16 место	Увеличение рейтинга цифровой зрелости в данном регионе по плановым значениям, вероятно, связано с плановой динамикой роста цифровой зрелости в регионах
Республика Дагестан	76 место по индексу цифровой зрелости; по динамике роста индекса цифровой зрелости 33 место	Сложно дать оценку по поводу плановой динамики цифровой зрелости региона ввиду отсутствия информации о ранжировании регионов в 2021 г.

Регионы с низким уровнем цифровой зрелости по данным от 01.07.2021		
Регион	Плановые значения	План-факт
Еврейская автономная область	12 место по индексу цифровой зрелости; по динамике роста индекса цифровой зрелости 22 место	Увеличение рейтинга цифровой зрелости в данном регионе по плановым значениям, вероятно, связано с плановой динамикой роста цифровой зрелости в регионах
Республика Ингушетия	41 место по индексу цифровой зрелости; по динамике роста индекса цифровой зрелости 5 место	Увеличение рейтинга цифровой зрелости в данном регионе по плановым значениям, вероятно, связано с плановой динамикой роста цифровой зрелости в регионах
Кабардино-Балкарская Республика	69 место по индексу цифровой зрелости; по динамике роста индекса цифровой зрелости 65 место	Информация о цифровой зрелости в плановый период и по данным Минцифры России свидетельствует о том, что регион по-прежнему будет занимать отстающие позиции в направлении цифровой трансформации, что, вероятно, связано с низкой плановой динамикой роста цифровой зрелости в регионе
Республика Калмыкия	79 место по индексу цифровой зрелости; по динамике роста индекса цифровой зрелости 62 место	Регион по-прежнему будет занимать отстающие позиции в направлении цифровой трансформации, что, вероятно, связано с низкой плановой динамикой роста цифровой зрелости в регионе
Республика Крым	48 место по индексу цифровой зрелости; по динамике роста индекса цифровой зрелости 44 место	Увеличение рейтинга цифровой зрелости в данном регионе по плановым значениям, вероятно, связано с плановой динамикой роста цифровой зрелости в регионах
Омская область	80 место по индексу цифровой зрелости; по динамике роста индекса цифровой зрелости 73 место	Регион по-прежнему будет занимать отстающие позиции в направлении цифровой трансформации, что, вероятно, связано с плановой динамикой роста цифровой зрелости в регионе
Республика Северная Осетия-Алания	16 место по индексу цифровой зрелости; по динамике роста индекса цифровой зрелости 12 место	Увеличение рейтинга цифровой зрелости в данном регионе по плановым значениям, вероятно, связано с плановой динамикой роста цифровой зрелости в регионах
Свердловская область	74 место по индексу цифровой зрелости; по динамике роста индекса цифровой зрелости 74 место	Регион по-прежнему будет занимать отстающие позиции в направлении цифровой трансформации, что, вероятно, связано с плановой динамикой роста цифровой зрелости в регионе
Ставропольский край	36 место по индексу цифровой зрелости; по динамике роста индекса цифровой зрелости 4 место	Увеличение рейтинга цифровой зрелости в данном регионе по плановым значениям, вероятно, связано с плановой динамикой роста цифровой зрелости в регионах
Удмуртская республика	57 место по индексу цифровой зрелости; по динамике роста индекса цифровой зрелости 49 место	Увеличение рейтинга цифровой зрелости в данном регионе по плановым значениям, вероятно, связано с плановой динамикой роста цифровой зрелости в регионах

В Таблице 3, составленной на основе сопоставления фактического положения регионов (передовых и отстающих по цифровой зрелости) по данным Минцифры России от 01.07.2021 и их планового положения по рейтингу цифровой зрелости до 2024 г., показано, что несколько регионов изменили свои позиции, а это свидетельствует о наличии цифрового прорыва, который планируется у одних регионов, и о снижении динамики цифровой трансформации на плановый период у других. До предложения методики оценки индекса цифровой зрелости Минцифры России ряд исследователей оценивал аспекты цифровой трансформации регионов по различным показателям. Так, например, в научной работе Ю. С. Пиньковецкой (2022) было проведено экономико-математическое моделирование на основе эмпирических данных 2020 г. по следующим показателям: доля организаций, использующих цифровые технологии в регионе; доля организаций, предоставляющих статистические данные в интернет; доля организаций, участвующих в электронных закупках. По результатам работы были указаны лидеры и отстающие регионы по анализируемым значениям. Так, например, Тамбовскую область можно отнести к передовой по анализируемым значениям, а Тульскую – к отстающим. В исследовании Тамбовская область занимает 52 и 43 место по плановому индексу цифровой зрелости и по плановой динамике роста соответственно, а Тульская область – 75 и 34 место соответственно. Данный факт обуславливает различие результатов, зависящее от подходов к оценке цифровой трансформации в регионах России.

В России оценку аспектов цифровизации и цифровой трансформации анализировали еще в начале 2000-х гг. Так, например, Ю. Е. Хохлов (2006), изучая готовность регионов России к информационному обществу, проводил ранжирование на основе определения индекса готовности, факторов развития и уровня использования информационной инфраструктуры. В исследовании 2006 г. автор выделил ряд передовых регионов по анализируемым значениям. Так, Томская область, г. Санкт-Петербург, Ямало-Ненецкий автономный округ и ряд других регионов занимали лидирующие позиции по индексу готовности к информационному обществу. По плановым значениям цифровой зрелости Санкт-Петербург будет по-прежнему занимать лидирующие позиции, однако Томская область и Ямало-Ненецкий автономный округ не будут относиться к лидирующим регионам по цифровой зрелости.

В исследовании Ю. А. Кабанова, Г. О. Панфилова и А. В. Чугунова (2021), посвященном мониторингу электронного участия в регионах России за 2020 и 2021 гг., определен ряд регионов с высоким уровнем развития. Их рейтинг складывается из данных об открытости бюджета, об инициативном бюджетировании, о наличии порталов сообщений о проблемах, наличии электронных петиций и т. д. Например, Сахалинская область, Карелия и Республика Саха (Якутия) отнесены к регионам с высоким уровнем электронного участия. По плановому значению цифровой зрелости Сахалинская область и Республика Саха (Якутия) будут в числе лидеров, однако Республика Карелия будет относиться к средненизким.

Представленный анализ показывает, что оценкой аспектов цифровой трансформации регионов исследователи начали заниматься до появления методики оценки индекса цифровой зрелости Минцифры России. При этом

ранжирование регионов по определенным значениям аспектов цифровой трансформации имеет индивидуальный вид. Созданная Минцифры России методика по оценке индекса цифровой зрелости предоставляет органам власти стандартизированный инструмент для анализа цифровой трансформации региона. По результатам оценки можно проводить корректировку политики в области цифровой трансформации. Исходя из сопоставления данных Минцифры России от 01.07.2021 о передовых и отстающих регионах, видно, что плановые значения цифровой зрелости отражают зависимость значения цифровой зрелости в 2024 г. от плановой динамики роста индекса цифровой зрелости. Это подтверждает целесообразность анализа и пересмотра некоторых плановых показателей для формирования дальнейшей политики в области цифровой трансформации каждого региона.

На основе данных, представленных в Таблице 2, можно сделать вывод о целесообразности проведения в государстве ряда мероприятий по расширению масштабов цифровой трансформации в образовании, городском хозяйстве и здравоохранении. При этом стоит учитывать специфику в области политики цифровой трансформации в России для содействия активному переходу на цифровые продукты и услуги со стороны государственных и муниципальных органов власти, граждан и бизнеса (Макарова, 2021). Например, для отрасли городского хозяйства моделью с позиции цифровой трансформации является система умного города, где структурными элементами станут устройства интернета вещей с технологией искусственного интеллекта и иными устройствами, системами, решениями, обеспечивающими функционирование автономного городского хозяйства с учетом индикаторов городского потребления (Orejón-Sánchez, 2022).

Мероприятия по увеличению индекса цифровой зрелости в выделенных отраслях должны касаться каждого региона, причем особенно активно должны затрагиваться регионы со средненизким и отстающим уровнем цифровой зрелости на плановый период до 2024 г. Данный комплекс мероприятий можно представить в виде новой программы либо в виде дополнения к национальной программе «Цифровая экономика Российской Федерации» с выделением специального финансирования. Целесообразность комплексного подхода для решения проблемы обуславливается прошедшим периодом пандемии и глобальными вызовами, в условиях которых цифровая трансформация выступает на первый план как инструмент многократного ускорения процессов в сферах жизнедеятельности (Смотрицкая, 2021). Мероприятия по увеличению индекса цифровой зрелости позволят сбалансировать цифровую трансформацию по ключевым отраслям для роста социального и экономического потенциала государства. Этот рост будет обеспечен автоматизацией процессов и оптимизацией расходов, что будет стимулировать развитие стратегически значимых цифровых региональных экосистем по оптимальному и сбалансированному пути (Бессонова, 2021).

Однако исследование имеет ограничение: рассматриваются только плановые значения, поэтому существует вероятность, что в некоторых регионах показатели не будут достигнуты, а в других они будут перевыполнены. Также следует учитывать и внешние риски реализации стратегий, связанные с санк-

циями. Необходим системный подход к анализу плана и факта для корректировки стратегии и учет того, что сами показатели цифровой зрелости имеют свои ограничения и в будущем потребуются их доработка.

Дальнейшие исследования по оценке индекса цифровой зрелости отраслей в регионах и на уровне всего государства в целом целесообразно увязать с сопоставлением фактических показателей и полученных индексов с запланированными в стратегиях. Сравнение плана и факта позволит оценить достижение национальных целей в направлении цифровой трансформации регионов и всей России, а также изучить эффективность регионального и федерального управления в этой области и составить объективные прогнозы в кратко- и среднесрочной перспективе. Имеет смысл провести анализ индикаторов и фактических мероприятий, направленных на их достижение, с целью качественной оценки осуществимости данной стратегии. Было бы также полезно выполнить ряд исследований, связанных с модернизацией региональной методики оценки индекса цифровой зрелости, принимая во внимание применение сквозных цифровых технологий, таких как интернет вещей, искусственный интеллект и блокчейн.

Заключение

Таким образом, планируется, что цифровая зрелость России в результате процессов цифровизации и цифровой трансформации по отраслям здравоохранения, образования, городского хозяйства, общественного транспорта и государственного управления к 2024 г. будет иметь показатель 54,3. Данный показатель отражает удельный вес процессов и явлений, происходящих в ключевых отраслях жизнедеятельности государства с применением цифровых систем, технологий, устройств и решений для всех процессов и явлений.

Анализ стратегий показывает, что ожидаемые темпы цифровой трансформации в разных отраслях (образование, здравоохранение, городское хозяйство) будут существенно различаться. Необходимость оценки цифровой зрелости России с позиции сбалансированности цифровой трансформации ключевых отраслей заключается в неизменности пути к достижению национальных целей страны и в ее устойчивом развитии. При достижении сбалансированности будет получен мультипликативный эффект для всех сфер жизнедеятельности, что положительно отразится на экономическом и социальном развитии государства в целом. Мультипликативный эффект развития государственного управления обеспечит сбалансированную цифровую трансформацию в России путем повышения индексов цифровой зрелости в отстающих отраслях. Целесообразно разработать ряд комплексных мер для увеличения индекса цифровой зрелости в отраслях здравоохранения, образования и городского хозяйства, чтобы обеспечить достижение национальных целей развития России в аспекте цифровой трансформации. Каждый регион должен учитывать свой уровень цифровой зрелости на плановый период до 2024 г., создавать и по возможности вносить коррективы в краткосрочные и среднесрочные мероприятия в отраслях, отстающих по индексу. Эти нововведения должны учитываться в принятых стратегиях.

Представленные в статье результаты работы могут быть использованы региональными органами для корректировки мероприятий и целей в стратегиях с учетом отстающих и лидирующих по плановым значениям индекса цифровой зрелости секторов. Отметим, что в научной среде нет определенного ранжирования степеней цифровой зрелости для всех отраслей, однако индикаторы для определения цифровой зрелости государственного управления в большей степени направлены на формирование электронного правительства, что определяет первый уровень из трех в эволюционной модели цифровой зрелости. Усиленная реализация мер возможна на мезоуровне в тех федеральных округах, которые будут занимать в рейтинге индекса цифровой зрелости пятое и ниже места, а также в тех регионах, которые будут относиться к средненизким и отстающим регионам в направлении цифровой трансформации. Перераспределение усилий и ресурсов при осуществлении мер по повышению индекса цифровой зрелости на плановый период в отстающих отраслях для достижения сбалансированности цифровой трансформации России требует комплексной оценки. Сбалансированность цифровой трансформации позволит России позиционировать себя как технически развитое государство, способное полностью обеспечивать внутренние социальные потребности. В регионах реализация мер по достижению сбалансированности цифровой трансформации обеспечит синергетический эффект для всех секторов экономики.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Абрамов В.И., Андреев В.Д. Цифровая трансформация государственного и муниципального управления: международный опыт и приоритеты в России // Муниципальная академия. 2022. № 1. С. 54–63. DOI: 10.52176/2304831X_2022_01_54. EDN DUYIFA
2. Абрамов В.И., Андреев В.Д. Перспективы использования интернета вещей при цифровой трансформации государственного и муниципального управления (на примере Финляндии) // Муниципальная академия. 2022. № 2. С. 34–42. DOI: 10.52176/2304831X_2022_02_34. EDN PWVCED
3. Андреев В.Д., Абрамов В.И. Анализ методики оценки цифровой трансформации государственного управления в Сингапуре в контексте использования в регионах России // Информатизация в цифровой экономике. 2022. Т. 3, № 3. DOI: 10.18334/ide.3.3.116585
4. Барциц И.Н. Лучшие зарубежные практики управления персоналом в системе государственного управления // Государственная служба. 2019. Т. 21, № 3(119). С. 29–31. DOI: 10.22394/2070-8378-2019-21-3-29-31. EDN UNKLPQ
5. Бессонова Е.А., Келеш Ю.В., Бабичев А.О. Нивелирование рисков цифровых региональных экосистем // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: Экономика. Социология. Менеджмент. 2021. Т. 11, № 2. С. 85–97. EDN QBRIZC
6. Бодяко А.В. Развитие методологии учетно-контрольных процессов в условиях цифровой экономики // Управление. 2020. Т. 8, № 1. С. 47–56. DOI: 10.26425/2309-3633-2020-1-47-56. EDN KKMBAN

7. Глезман Л.В. Приоритеты пространственно-отраслевого развития регионов в условиях цифровизации экономики // Вопросы инновационной экономики. 2021. Т. 11, № 2. С. 581–596. DOI: 10.18334/vinec.11.2.111961. EDN WRQJAW
8. Головин А.А. Критический анализ методов измерения и мониторинга качества жизни населения // Управление. 2021. Т. 9, № 4. С. 30–42. DOI: 10.26425/2309-3633-2021-9-4-30-42. EDN WEJXYA
9. Дмитриева Н.Е., Минченко О.С., Рыльских Е.В. Цифровые платформы как субъект и объект регулирования, или как платформы изменяют систему госуправления // Вопросы государственного и муниципального управления. 2022. № 2. С. 60–84. DOI: 10.17323/1999-5431-2022-0-2-60-84. EDN CTFLTJ
10. Добролюбова Е.И. Оценка цифровой зрелости государственного управления // Информационное общество. 2021. № 2. С. 37–52. DOI: 10.52605/16059921_2021_02_37. EDN ZSEGML
11. Добролюбова Е.И., Старостина А.Н. Факторы развития цифровых государственных услуг // Информационное общество. 2022. № 3. С. 11–20. DOI: 10.52605/16059921_2022_03_11. EDN TQZPPD
12. Ефферин Я.Ю., Куценко Е.С. Адаптация концепции умной специализации для развития регионов России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2021. № 3. С. 75–110. EDN FVNNBQ
13. Ефремов А.А., Южаков В.Н. Проблемы определения показателей результативности и эффективности экспериментальных правовых режимов в сфере цифрового развития // Информационное общество. 2022. № 3. С. 80–89. DOI: 10.52605/16059921_2022_03_80. EDN HUWSOU
14. Кабанов Ю.А., Панфилов Г.О., Чугунов А.В. Мониторинг электронного участия в регионах России: результаты исследований 2020–2021 гг. // Государство и граждане в электронной среде. 2021. № 5. С. 65–75. DOI: 10.17586/2541-979X-2021-5-65-75. EDN EHYJXW
15. Лепеш Г.В. Цифровая трансформация промышленного сектора экономики // Техно-технологические проблемы сервиса. 2022. Т. 60, № 2. С. 3–15. EDN MODLLG
16. Макарова И.В. Системная модель сбалансированной межнациональной промышленной политики: методические аспекты // Техно-технологические проблемы сервиса. 2022. Т. 60, № 2. С. 48–53. EDN EIYKBW
17. Макарова И.В., Лепеш Г.В., Угольников О.Д., Мелешко Ю.В. Анализ директивных и программных документов по цифровой индустриализации Российской Федерации и Республики Беларусь // Вопросы государственного и муниципального управления. 2021. № 1. С. 150–172. EDN REEWGL
18. Петровская Н.Е. Цифровые платформы как доминантный вектор развития глобального рынка труда // Управление. 2021. Т. 9, № 2. С. 103–113. DOI: 10.26425/2309-3633-2021-9-2-103-113. EDN RENOYW
19. Пиньковецкая Ю.С. Оценка цифровых и коммуникационных технологий в российских организациях на региональном уровне // E-Management. 2022. Т. 5, № 3. С. 125–135. DOI: 10.26425/2658-3445-2022-5-3-125-135. EDN LEJCDR
20. Плюснин Ю.М. Муниципальные стратегии управления и факторы их формирования // Вопросы государственного и муниципального управления. 2022. № 1. С. 101–123. DOI: 10.17323/1999-5431-2022-0-1-101-123. EDN VRJPPL
21. Сидоренко Э.Л., Барциц И.Н., Хисамова З.И. Эффективность цифрового государственного управления: теоретические и прикладные аспекты // Вопросы государственного и муниципального управления. 2019. № 2. С. 93–114.

22. Смотрицкая И.И. Инновации в сфере государственного управления в контексте обеспечения экономической безопасности России // Экономическая безопасность. 2021. Т. 4, № 3. С. 519–530. DOI: 10.18334/ecsec.4.3.112294. EDN ODGYJM
23. Смотрицкая И.И. Цифровая трансформация государственного управления: основные тренды и новые возможности // Научные труды Вольного экономического общества России. 2021. Т. 230, № 4. С. 223–229. DOI: 10.38197/2072-2060-2021-230-4-223-229. EDN VWGWIJ
24. Стырин Е.М., Родионова Ю.Д. Единая информационная система в сфере закупок как государственная цифровая платформа: современное состояние и перспективы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2020. № 3. С. 49–70. EDN ULREYU
25. Талапина Э.В. Использование искусственного интеллекта в государственном управлении // Информационное общество. 2021. № 3. С. 16–22. DOI: 10.52605/16059921_2021_03_16. EDN BDZSVI
26. Талапина Э.В. Сравнительное цифровое право: становление и перспективы // Журнал российского права. 2021. Т. 25, № 9. С. 18–32. DOI: 10.12737/jrl.2021.108. EDN NNVCLP
27. Фомин А.Ю., Макарова И.В. Цифровизация городского хозяйства для укрепления экономической безопасности муниципального образования // Техно-технологические проблемы сервиса. 2021. Т. 55, № 1. С. 68–72. EDN LSHYGL
28. Хохлов Ю.Е. Готовность регионов России к информационному обществу // Информационное общество. 2006. № 4. С. 20–22. EDN KVMGUZ
29. Черненко И.М., Кельчевская Н.Р., Пелымская И.С., Алмусаеди Х.К.А. Возможности и угрозы цифровизации для развития человеческого капитала на индивидуальном и региональном уровнях // Экономика региона. 2021. Т. 17, № 4. С. 1239–1255. DOI: 10.17059/ekon.reg.2021-4-14. EDN ZCNEUY
30. Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. Клиентоцентричность государственного контроля: оценка граждан // Вопросы государственного и муниципального управления. 2022. № 3. С. 38–60. DOI: 10.17323/1999-5431-2022-0-3-38-60. EDN GNYBYC
31. Ahn M.J., Chen Y.-C. Digital transformation toward AI-augmented public administration: The perception of government employees and the willingness to use AI in government // Government Information Quarterly. 2022. Vol. 39, no. 2, art. no. 101664. DOI: 10.1016/j.giq.2021.101664
32. Barton M., Budjac R., Tanuska P., Gaspar G., Schreiber P. Identification Overview of Industry 4.0 Essential Attributes and Resource Limited Embedded Artificial Intelligence of Things Devices for Small and Medium Sized Enterprises // Smart Industrial System. 2022. Vol. 12, no. 11, art. no. 5672. DOI: 10.3390/app12115672
33. Bygstad B., Øvrelid E., Ludvigsen S., Dæhlen M. From dual digitalization to digital learning space: Exploring the digital transformation of higher education // Computers and Education. 2022. Vol. 182. DOI: 10.1016/j.compedu.2022.104463
34. 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. EDN FLRRTT
35. D'ortona C., Tarchi D., Raffaelli C. Open-Source MQTT-Based End-to-End IoT System for Smart City Scenarios // Future Internet. 2022. Vol. 14, no. 2, art. no. 57. DOI: 10.3390/fi14020057
36. Ganchenko D.N. Features and vectors of cluster transformation in the digital economy // Journal of Economics, Entrepreneurship and Law. 2021. Vol. 11, no. 11. P. 2537–2550. DOI: 10.18334/epp.11.11.113797. EDN MMEQOU

37. Grabmeier S. BANI versus VUCA: a new acronym to describe the world. URL: <https://stephangrabmeier.de/bani-vs-vuca>
38. Gupta S., Ghosh P., Sridhar V. Impact of data trade restrictions on IT services export: A cross-country analysis // *Telecommunications Policy*. 2022. Vol. 46, no. 9, art. no. 102403. DOI: 10.1016/j.telpol.2022.102403
39. Gupta S., Rhyner J. Mindful Application of Digitalization for Sustainable Development: The Digitainability Assessment Framework // *Sustainability (Switzerland)*. 2022. Vol. 14, no. 5, art. no. 3114. DOI: 10.3390/su14053114
40. Lindquist E.A. The digital era and public sector reforms: Transformation or new tools for competing values? // *Canadian Public Administration*. 2022. Vol. 65, no. 3. P. 547–568. DOI: 10.1111/capa.12493
41. Orejon-Sanchez R.D., Crespo-Garcia D., Andres-Diaz J.R., Gago-Calderon A. Smart cities' development in Spain: A comparison of technical and social indicators with reference to European cities // *Sustainable Cities and Society*. 2022. Vol. 81, art. no. 103828. DOI: 10.1016/j.scs.2022.103828
42. Siqueira F., Davis J.G. Service Computing for Industry 4.0: State of the Art, Challenges, and Research Opportunities // *ACM Computing Surveys*. 2022. Vol. 54, no. 9, art. no. 188. DOI: 10.1145/3478680
43. Valieva E.N., Vasilchuck O.I., Gnatishina E.I. Market in the Context of the Digital Economy: Foreign Policy Aspect // *Digital Technologies in the New Socio-Economic Reality*. 2022. Vol. 304. P. 745–751. DOI: 10.1007/978-3-030-83175-2_92
44. 8th International Conference on Electronic Governance and Open Society: Challenges in Eurasia, EGOSE 2021. 2022. 1529 CCIS.

REFERENCES

1. Abramov, V.I. and Andreev, V.D. (2022) 'Digital transformation of state and municipal management: international experience and priorities in Russia', *Municipal Academy*, 1, pp. 54–63.
2. Abramov, V.I. and Andreev, V.D. (2022) 'Prospects of using the Internet of Things in the digital transformation of public and municipal administration (on the example of Finland)', *Municipal Academy*, 2, pp. 34–42.
3. Makarova, I.V., Lepesh, G.V., Ugolnikova, O.D. and Meleshko, Yu.V. (2021) 'Analysis of policy and program documents on digital industrialization of the Russian Federation and the Republic of Belarus', *Public Administration Issues*, 1, pp. 150–172.
4. Abramov, V.I. and Andreev, V.D. (2022) 'Analysis of the methodology for assessing the digital transformation of public administration in Singapore in the context of use in the regions of Russia', *Informatization in the digital economy*, 3(3).
5. Bartsits, I.N. (2019) 'Best foreign practices of personnel management in the public administration system', *Public Service*, 21(3) pp. 29–31.
6. Bessonova, E.A., Kelesh, Yu.V. and Babichev, A.O. (2021) 'Leveling the risks of digital regional ecosystems', *Izvestiya Yugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta. Series: Economics. Sociology. Management*, 11(2), pp. 85–97.
7. Bodyako, A.V. (2020) 'Development of the methodology of accounting and control processes in the digital economy', *Management*, 8(1), pp. 47–56.

8. Chernenko, I.M., Kelchevskaya, N.R., Pelymskaya, I.S. and Almusaedi, H.K.A. (2021) 'Opportunities and threats of digitalization for the development of human capital at individual and regional levels', *The economy of the region*, 17(4), pp. 1239–1255.
9. Glezman, L.V. (2021) 'Priorities of spatial and sectoral development of regions in the conditions of digitalization of the economy', *Issues of innovative economy*, 11(2), pp. 581–596.
10. Golovin, A.A. (2021) 'Critical analysis of methods for measuring and monitoring the quality of life of the population', *Management*, 9(4), pp. 30–42.
11. Dmitrieva, N.E., Minchenko, O.S. and Rylskikh, E.V. (2022) 'Digital platforms as a subject and object of regulation, or how platforms change the system of public administration', *Public Administration Issues*, 2, pp. 60–84.
12. Dobrolyubova, E.I. (2021) 'Assessment of digital maturity of public administration', *Information Society*, 2, pp. 37–52.
13. Dobrolyubova, E.I. and Starostina, A.N. (2022) 'Factors of development of digital public services', *Information Society*, 3, pp. 11–20.
14. Eferin, Ya.Yu. and Kutsenko, E.S. (2021) 'Adaptation of the concept of smart specialization for the development of Russian regions', *Public Administration Issues*, 3, pp. 75–110.
15. Efremov, A.A. and Yuzhakov, V.N. (2022) 'Problems of determining performance indicators and efficiency of experimental legal regimes in the field of digital development', *Information Society*, 3, pp. 80–89.
16. Kabanov, Yu.A., Panfilov, G.O. and Chugunov, A.V. (2021) 'Monitoring of electronic participation in the regions of Russia: research results 2020–2021', *State and citizens in the electronic environment*, 5, pp. 65–75.
17. Lepesh, G.V. (2022) 'Digital transformation of the industrial sector of the economy', *Technical and technological problems of the service (TTPS)*, 2(60), pp. 3–15.
18. Makarova, I.V. (2022) 'System model of balanced international industrial policy: methodological aspects', *Technical and technological problems of the service*, 2(60), pp. 48–53.
19. Petrovskaya, N.E. (2021) 'Digital platforms as a dominant vector of development of the global labor market', *Management*, 9(2), pp. 103–113.
20. Pinkovetskaya, Y.S. (2022) 'Evaluation of digital and communication technologies in Russian organizations at the regional level', *E-Management*, 5(3), pp. 125–135.
21. Plyusnin, Yu.M. (2022) 'Municipal management strategies and factors of their formation', *Public Administration Issues*, 1, pp. 101–123.
22. Sidorenko, E.L., Bartsits, I.N. and Khisamova, Z.I. (2019) 'Efficiency of digital public administration: theoretical and applied aspects', *Public Administration Issues*, 2, pp. 93–114.
23. Smotritskaya, I.I. (2021) 'Innovations in public administration in the context of ensuring economic security of Russia', *Economic security*, 4(3), pp. 519–530.
24. Smotritskaya, I.I. (2021) 'Digital transformation of public administration: main trends and new opportunities', *Scientific works of the Free Economic Society of Russia*, 230(4), pp. 223–229.
25. Styrin, E.M. and Rodionova, Yu.D. (2020) 'Unified information system in the field of procurement as a state digital platform: current state and prospects', *Public Administration Issues*, 3, pp. 49–70.
26. Talapina, E.V. (2021) 'The use of artificial intelligence in public administration', *Information Society*, 3, pp. 16–22.
27. Talapina, E.V. (2021) 'Comparative digital law: formation and prospects', *Journal of Russian Law*, 25(9), pp. 18–32.

28. Khokhlov, Yu.E. (2006) 'Readiness of Russian regions for information society', *Information Society*, 4, pp. 20–22.
29. Fomin, A.Yu. and Makarova, A.Yu. (2021) 'Digitalization of urban economy for strengthening the economic security of the municipality', *Technical and technological problems of the service*, 1(55), pp. 68–72.
30. Yuzhakov, V.N., Dobrolyubova, E.I., Pokida, A.N. and Zybunovskaya, N.V (2022) 'Client-centric state control: assessment of citizens', *Public Administration Issues*, 3, pp. 38–60.
31. Ahn, M.J. and Chen, Y.C. (2022) 'Digital transformation toward AI-augmented public administration: The perception of government employees and the willingness to use AI in government', *Government Information Quarterly*, 39(2), 101664.
32. Barton, M., Budjac, R., Tanuska, P., Gaspar, G. and Schreiber, P. (2022) 'Identification overview of industry 4.0 essential attributes and resource limited embedded artificial intelligence of things devices for small and medium sized enterprises', *Smart Industrial System*, 12(11), 5672.
33. Bygstad, B., Øvrelid, E., Ludvigsen, S. and Dæhlen, M. (2022) 'From dual digitalization to digital learning space: Exploring the digital transformation of higher education', *Computers and Education*, 182.
34. 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.
35. D'ortona, C., Tarchi, D. and Raffaelli, C. (2022) 'Open-Source MQTT-Based End-to-End IoT System for Smart City Scenarios', *Future Internet*, 14(2), 57.
36. Ganchenko, D.N. (2021) 'Features and vectors of cluster transformation in the digital economy', *Journal of Economics, Entrepreneurship and Law*, 11(11), pp. 2537–2550.
37. Grabmeier, S. (2020) *BANI versus VUCA: a new acronym to describe the world*. Available at: <https://stephangrabmeier.de/bani-vs-vuca> (accessed 09 February 2023).
38. Gupta, S., Ghosh, P. and Sridhar, V. (2022) 'Impact of data trade restrictions on IT services export: A cross-country analysis', *Telecommunications Policy*, 46(9), 102403.
39. Gupta, S. and Rhyner, J. (2022) 'Mindful application of digitalization for sustainable development: The Digit inability assessment framework', *Sustainability (Switzerland)*, 14(5), 3114.
40. Lindquist, E.A. (2022) 'The digital era and public sector reforms: Transformation or new tools for competing values?', *Canadian Public Administration*, 65(3), pp. 547–568.
41. Orejon-Sanchez, R.D., Crespo-Garcia, D., Andres-Diaz, J.R. and Gago-Calderon, A. (2022) 'Smart cities' development in Spain: A comparison of technical and social indicators with reference to European cities', *Sustainable Cities and Society*, 81, 103828.
42. Siqueira, F. and Davis, J.G. (2022) 'Service computing for industry 4.0: State of the art, challenges, and research opportunities', *ACM Computing Surveys*, 54(9), 188.
43. Valieva, E.N., Vasilchuck, O.I. and Gnatishina, E.I. (2022) 'Stock market in the context of the digital economy: Foreign policy aspect', *Digital Technologies in the New Socio-Economic Reality*, 304, pp. 745–751.

OFFICIAL DOCUMENTS

1. *EGOSE 2021* (2022) 8th International Conference on Electronic Governance and Open Society: Challenges in Eurasia. 1529 CCIS.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Таблица 1

Цифровая зрелость по отраслям в регионах России на 2024 г.

Регион	Здраво- охранение	Образо- вание	Городское хозяйство	Общест- венный транспорт	Государст- венное управление	Общее значение цифровой зрелости региона на 2024 г.	Рейтинг регионов	Уровень региона в направ- лении цифровой зрелости
Алтайский край	47,1	28,0	58,6	40,0	65,0	47,7	53	С
Амурская область	74,0	62,0	61,4	55,0	72,5	65,0	18	А
Архангельская область	21,1	64,0	36,0	83,3	59,5	52,8	47	С
Астраханская область	72,8	50,0	65,7	100,0	86,7	75,0	4	А
Брянская область	52,0	52,0	75,7	40,0	68,7	57,7	32	В
Владимирская область	72,0	77,0	36,3	46,7	78,3	62,1	26	В
Волгоградская область	24,0	76,3	30,0	15,0	51,0	39,3	71	Д
Вологодская область	67,7	32,0	55,6	51,7	47,5	50,9	50	С
Воронежская область	78,2	80,0	45,7	41,7	42,5	57,6	33	В
Забайкальский край	35,4	76,8	32,0	32,0	32,0	41,6	67	Д
Ивановская область	58,7	86,0	43,7	86,7	60,0	67,0	13	А
Иркутская область	11,3	34,8	27,1	6,7	10,0	18,0	82	Д
Кабардино-Балкарская Республика	40,9	32,0	46,1	32,0	55,3	41,3	69	Д
Калининградская область	95,9	45,0	100,0	48,3	81,7	74,2	5	А
Калужская область	76,4	43,6	71,4	90,0	74,3	71,2	8	А
Камчатский край	67,3	77,8	50,7	40,0	49,2	57,0	35	В
Карачаево-Черкесская Республика	32,0	32,0	32,0	32,0	25,2	30,6	81	Д
Кемеровская область	30,8	64,0	54,3	71,7	75,0	59,2	29	В

Регион	Здраво- охранение	Образо- вание	Городское хозяйство	Общест- венный транспорт	Государст- венное управление	Общее значение цифровой зрелости региона на 2024 г.	Рейтинг регионов	Уровень региона в направ- лении цифровой зрелости
Кировская область	52,0	73,8	64,3	61,7	70,8	64,5	21	A
Костромская область	21,9	90,0	88,6	51,0	63,2	62,9	25	B
Краснодарский край	39,6	32,0	42,9	32,0	32,0	35,7	78	D
Красноярский край	40,3	69,6	25,1	18,3	55,3	41,7	66	D
Курганская область	41,1	46,0	43,6	50,0	54,5	47,0	56	C
Курская область	49,6	19,0	60,7	80,0	68,3	55,5	42	B
Ленинградская область	25,3	66,2	44,6	33,0	54,2	44,7	62	C
Липецкая область	83,0	98,0	74,3	83,3	75,2	82,7	2	A
Магаданская область	71,0	60,0	55,3	76,7	58,3	64,3	22	B
Московская область	56,7	68,0	24,0	100,0	84,8	66,7	15	A
Мурманская область	29,0	17,0	17,0	64,7	61,5	37,8	73	D
Нижегород- ская область	64,0	86,4	46,4	51,0	75,5	64,7	20	A
Новгородская область	37,8	100,0	63,4	40,0	44,5	57,1	34	B
Сахалинская область	93,3	76,0	88,6	100,0	88,8	89,3	1	A
Республика Татарстан	61,4	84,0	67,4	60,0	81,7	70,9	10	A
Рязанская область	45,3	90,0	46,3	73,3	69,2	64,8	19	A
Белгородская область	55,6	32,0	32,0	64,0	45,5	45,8	59	C
Республика Тыва	93,7	52,0	90,0	46,7	75,7	71,6	7	A
Республика Саха (Якутия)	93,8	78,0	59,3	80,0	51,7	72,5	6	A
Ненецкий автономный округ	59,2	34,0	74,1	75,0	75,8	63,6	23	B
Омская область	32,0	32,0	32,0	32,0	32,0	32,0	80	D
Оренбургская область	41,4	94,0	63,3	68,3	67,5	66,9	14	A

Регион	Здраво- охранение	Образо- вание	Городское хозяйство	Общес- твенный транспорт	Государст- венное управление	Общее значение цифровой зрелости региона на 2024 г.	Рейтинг регионов	Уровень региона в направ- лении цифровой зрелости
Орловская область	38,6	81,0	32,9	72,7	50,8	55,2	43	В
Пензенская область	58,9	3,2	39,9	71,7	47,5	44,2	63	С
Пермский край	49,0	90,0	56,1	56,0	63,7	63,0	24	В
Приморский край	26,4	54,0	30,9	100,0	67,5	55,8	40	В
Псковская область	72,8	89,0	60,5	32,0	76,7	66,2	17	А
Республика Адыгея	49,7	100,0	32,0	0,0	66,7	49,7	51	С
Республика Алтай	49,3	12,0	77,1	100,0	63,3	60,4	27	В
Республика Башкортостан	72,2	38,4	77,1	23,3	77,4	57,7	31	В
Республика Бурятия	47,1	12,0	32,9	45,0	53,8	38,2	72	Д
Республика Дагестан	46,3	59,0	42,9	14,0	21,7	36,8	76	Д
Республика Ингушетия	47,1	68,0	61,4	30,0	71,7	55,6	41	В
Республика Калмыкия	43,2	26,0	27,9	33,3	31,7	32,4	79	Д
Республика Карелия	43,2	32,0	34,6	81,7	45,5	47,4	55	С
Республика Коми	29,2	86,0	32,9	33,3	32,5	42,8	65	Д
Республика Крым	35,4	32,0	32,0	100,0	64,0	52,7	48	С
Республика Марий Эл	29,2	48,0	34,3	100,0	73,3	57,0	37	В
Республика Мордовия	56,4	29,0	55,1	85,3	67,5	58,7	30	В
Республика Северная Осетия-Алания	28,7	64,0	81,4	86,7	70,8	66,3	16	А
Республика Хакасия	50,0	32,6	51,0	21,7	51,7	41,4	68	Д
Ростовская область	31,9	44,0	50,3	43,3	53,8	44,7	61	С
Самарская область	60,7	38,0	30,7	36,7	51,7	43,5	64	С

Регион	Здраво- охранение	Образо- вание	Городское хозяйство	Общест- венный транспорт	Государст- венное управление	Общее значение цифровой зрелости региона на 2024 г.	Рейтинг регионов	Уровень региона в направ- лении цифровой зрелости
Санкт-Петербург	65,7	85,0	61,3	100,0	68,3	76,1	3	A
Саратовская область	49,4	32,0	32,0	77,3	40,2	46,2	58	C
Свердловская область	72,6	32,0	17,1	33,3	33,0	37,6	74	D
Севастополь	59,4	46,0	70,0	100,0	80,0	71,1	9	A
Смоленская область	46,9	90,0	33,3	31,7	78,7	56,1	38	B
Ставрополь- ский край	49,0	57,0	61,4	63,3	54,2	57,0	36	B
Тамбовская область	70,3	32,0	45,1	48,3	51,7	49,5	52	C
Тверская область	55,7	73,0	41,3	70,0	59,5	59,9	28	B
Томская область	49,4	62,0	45,0	70,0	48,5	55,0	45	C
Тульская область	49,6	30,0	46,4	30,0	28,8	37,0	75	D
Тюменская область	43,0	32,0	27,4	32,0	45,5	36,0	77	D
Удмуртская республика	48,4	47,8	32,1	48,0	56,5	46,6	57	C
Еврейская автономная область	95,9	73,0	60,7	56,7	51,7	67,6	12	A
Ямало- Ненецкий автономный округ	23,8	28,6	70,9	93,3	53,8	54,1	46	C
Ульяновская область	88,9	3,0	38,6	51,7	55,2	47,5	54	C
Хабаровский край	88,9	78,0	64,6	56,7	54,3	68,5	11	A
Челябинская область	46,4	55,0	53,1	46,7	61,3	52,5	49	C
Чеченская Республика	68,1	27,0	65,7	33,0	30,0	44,8	60	C
Чувашская Республика	41,2	37,0	65,0	73,0	63,8	56,0	39	B
Ярославская область	63,6	26,8	55,7	70,3	58,7	55,0	44	C
Новосибирская область	60,3	45,4	32,0	32,0	32,0	40,3	70	D

Источник: Составлена авторами по материалам исследований (– и далее, если не указано иное).

Таблица 2

**Динамика роста цифровой зрелости по отраслям
в регионах России за 2022–2024 гг.**

Регион	Здраво- охранение	Образо- вание	Городское хозяйство	Общест- венный транспорт	Государст- венное управление	Общий показатель динамики по всем отраслям (сумма)	Рейтинг динамики роста
Алтайский край	31,0	18,0	29,3	23,3	20,0	121,6	26
Амурская область	32,8	34,0	15,3	15,0	21,7	118,7	29
Архангельская область	3,1	32,0	19,0	20,0	18,2	92,3	45
Астраханская область	20,6	20,0	19,0	63,3	29,2	152,1	11
Брянская область	27,8	42,0	32,9	23,3	20,7	146,6	14
Владимирская область	42,8	46,0	10,3	28,3	38,3	165,7	6
Волгоградская область	5,7	15,7	18,1	15,0	20,3	74,8	68
Вологодская область	42,7	14,0	8,7	5,0	19,2	89,5	47
Воронежская область	40,7	58,0	17,0	21,7	18,3	155,7	9
Забайкальский край	14,1	2,8	14,0	14,0	14,0	58,9	79
Ивановская область	25,3	30,4	3,6	56,7	20,0	136,0	17
Иркутская область	9,1	22,8	23,3	6,0	9,0	70,2	72
Кабардино-Балкарская Республика	10,1	14,0	10,9	14,0	27,3	76,3	65
Калининградская область	79,4	36,0	100,0	16,7	45,0	277,1	1
Калужская область	22,6	19,2	12,1	53,3	22,5	129,7	20
Камчатский край	44,8	23,8	8,6	20,0	20,0	117,1	30
Карачаево-Черкесская Республика	14,0	14,0	14,0	14,0	10,2	66,2	76
Кемеровская область	16,2	22,8	6,6	18,3	17,5	81,5	61
Кировская область	9,3	17,8	20,0	13,3	18,3	78,8	64
Костромская область	18,0	70,0	28,6	13,3	31,3	161,2	8
Краснодарский край	15,1	14,0	15,7	14,0	14,0	72,8	69
Красноярский край	19,3	59,6	13,7	8,0	27,3	128,0	21
Курганская область	18,3	28,0	20,7	36,7	22,0	125,7	24
Курская область	20,4	19,0	13,6	25,0	16,7	94,7	42
Ленинградская область	12,2	27,4	17,0	15,0	15,7	87,3	52
Липецкая область	21,2	26,0	6,6	25,0	19,3	98,1	39

Регион	Здраво- охранение	Образо- вание	Городское хозяйство	Общест- венный транспорт	Государст- венное управление	Общий показатель динамики по всем отраслям (сумма)	Рейтинг динамики роста
Магаданская область	27,7	20,0	13,1	43,3	21,7	125,8	23
Московская область	14,4	38,0	2,4	23,3	7,5	85,7	55
Мурманская область	11,2	12,0	12,0	7,7	12,5	55,4	80
Нижегородская область	22,7	6,8	3,9	19,3	14,8	67,6	75
Новгородская область	12,8	52,0	4,4	20,0	14,3	103,5	35
Сахалинская область	68,9	31,0	31,4	20,0	40,5	191,8	2
Республика Татарстан	7,1	2,0	6,0	2,7	25,8	43,6	82
Рязанская область	11,3	19,2	14,6	16,0	14,0	75,1	67
Белгородская область	4,3	14,0	14,0	8,0	19,3	59,7	78
Республика Тыва	17,2	26,0	25,7	36,7	24,8	130,4	18
Республика Саха (Якутия)	17,2	39,6	15,1	5,0	18,3	95,3	41
Ненецкий автономный округ	12,8	21,0	7,4	5,0	24,0	70,2	71
Омская область	14,0	14,0	14,0	14,0	14,0	70,0	73
Оренбургская область	24,3	50,0	16,9	35,0	26,7	152,8	10
Орловская область	7,2	35,0	8,6	12,7	22,7	86,1	54
Пензенская область	13,9	3,0	32,0	50,0	15,8	114,7	32
Пермский край	32,2	80,0	6,9	8,0	20,2	147,2	13
Приморский край	14,2	13,0	10,7	20,9	20,8	79,7	63
Псковская область	48,3	25,0	8,4	14,0	24,0	119,8	28
Республика Адыгея	14,5	80,0	19,1	0,0	26,5	140,2	16
Республика Алтай	33,2	8,0	34,3	90,0	20,0	185,5	3
Республика Башкортостан	37,9	23,8	4,0	11,7	13,9	91,2	46
Республика Бурятия	26,1	8,4	15,7	14,3	22,8	87,4	51
Республика Дагестан	36,6	37,6	13,7	10,3	10,8	109,0	33
Республика Ингушетия	32,6	42,0	48,4	18,3	29,2	170,5	5
Республика Калмыкия	28,8	13,8	10,0	13,9	14,0	80,5	62
Республика Карелия	19,9	14,0	16,6	17,7	19,3	87,4	50
Республика Коми	1,7	9,4	30,0	30,0	23,3	94,4	44
Республика Крым	14,1	14,0	14,0	40,0	18,0	100,1	37
Республика Марий Эл	7,2	35,0	22,9	40,0	25,0	130,1	19

Регион	Здраво- охранение	Образо- вание	Городское хозяйство	Общест- венный транспорт	Государст- венное управление	Общий показатель динамики по всем отраслям (сумма)	Рейтинг динамики роста
Республика Мордовия	28,2	9,6	18,9	6,7	18,5	81,8	60
Республика Северная Осетия-Алания	11,1	30,0	37,1	40,0	31,7	149,9	12
Республика Хакасия	21,0	14,2	18,4	13,3	16,5	83,5	58
Ростовская область	14,1	13,4	8,1	11,7	7,5	54,8	81
Самарская область	31,8	35,0	16,6	23,3	16,0	122,7	25
Санкт-Петербург	38,6	5,0	6,6	0,0	15,0	65,1	77
Саратовская область	17,1	14,0	14,0	35,7	17,0	97,8	40
Свердловская область	24,0	14,0	6,4	10,3	14,3	69,1	74
Севастополь	34,4	42,2	9,7	16,7	43,3	146,4	15
Смоленская область	14,7	58,0	4,2	13,3	12,8	103,0	36
Ставропольский край	32,2	57,0	16,7	50,0	21,7	177,6	4
Тамбовская область	23,9	14,0	4,2	15,0	37,5	94,6	43
Тверская область	15,7	19,0	13,9	20,0	20,3	88,9	48
Томская область	12,9	23,0	13,4	17,3	20,3	86,9	53
Тульская область	31,4	20,0	21,7	20,0	13,5	106,7	34
Тюменская область	23,7	14,0	12,0	14,0	19,3	83,0	59
Удмуртская республика	31,0	10,0	17,9	12,2	17,0	88,1	49
Еврейская автономная область	37,2	10,0	27,9	31,7	20,0	126,7	22
Ямало-Ненецкий автономный округ	11,1	12,6	29,1	2,3	16,8	72,0	70
Ульяновская область	51,0	3,0	24,3	20,0	17,7	116,0	31
Хабаровский край	47,3	62,0	20,0	13,3	20,8	163,4	7
Челябинская область	17,8	9,4	24,4	13,3	19,5	84,4	56
Чеченская Республика	27,8	24,0	34,3	22,0	12,7	120,7	27
Чувашская Республика	1,6	32,0	27,9	26,3	12,0	99,7	38
Ярославская область	9,9	12,4	18,6	27,3	15,8	84,0	57
Новосибирская область	25,7	8,6	14,0	14,0	14,0	76,3	66

Статья поступила в редакцию 16.07.2022;
одобрена после рецензирования 28.10.2022;
принята к публикации 21.02.2023.

Научная статья

УДК: 346.61

DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-1-120-149

МЕЖРЕГИОНАЛЬНАЯ ДИФФЕРЕНЦИАЦИЯ СБЫТОВЫХ НАДБАВОК ГАРАНТИРУЮЩИХ ПОСТАВЩИКОВ ЭЛЕКТРИЧЕСКОЙ ЭНЕРГИИ ДО И ПОСЛЕ ПЕРЕХОДА НА МЕТОД СРАВНЕНИЯ АНАЛОГОВ

Мозговая Оксана Олеговна¹, Файн Борис Ильич²

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

¹ Директор Центра организации научной деятельности и управления проектами, Институт экономики естественных монополий; mozgova-oo@ranepa.ru; ORCID: 0000-0001-6556-2459

² Директор Центра экономических исследований инфраструктурных отраслей, Институт экономики естественных монополий; fayn-bi@ranepa.ru ; ORCID: 0000-0002-0891-4849

Аннотация. В статье рассматривается межрегиональная дифференциация сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков электрической энергии для категорий потребителей «население» и «прочие» в России. В 2018 г. совершен переход на новый метод тарифного регулирования – метод сравнения аналогов. Он основан на установлении эталонных показателей деятельности гарантирующих поставщиков для снижения имеющихся существенных различий в уровне сбытовых надбавок и ликвидации тарифной дискриминации потребителей. Гипотеза исследования – переход на метод сравнения аналогов привел к снижению различий между уровнем сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков – определила цель исследования: оценить изменения межрегиональных различий сбытовых надбавок, произошедшие после внедрения нового метода тарифного регулирования.

Оценка межрегиональной дифференциации сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков осуществлена за 2014–2022 гг. путем расчета коэффициентов осцилляции и вариации в целом по стране и с разбивкой по группам масштаба деятельности гарантирующих поставщиков. Анализ тарифных решений, принятых для 139 гарантирующих поставщиков из 76 субъектов Российской Федерации, показал, что после внедрения нового метода регулирования межтерриториальная дифференциация сбытовых надбавок несколько снизилась для всех категорий потребителей, однако ее уровень по состоянию на второе полугодие 2022 г. оста-

ется значительным. Причина этого – ограниченные возможности влияния метода сравнения аналогов на снижение различий сбытовых надбавок, заложенные в его методологию. Выводы исследования об ограниченном влиянии введения эталонного регулирования на уровень межтерриториальной дифференциации сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков предлагаются к практическому применению органами государственной власти при мониторинге эффективности реализации тарифной политики и дальнейшей доработке методологии эталонного регулирования как в отношении гарантирующих поставщиков, так и в отношении других видов регулируемой деятельности в электроэнергетике.

Ключевые слова: гарантирующий поставщик, розничный рынок электроэнергии, сбытовая надбавка, метод сравнения аналогов, эталонное регулирование, электроэнергетика, межрегиональная дифференциация, тарифное регулирование, коэффициент вариации, коэффициент осцилляции.

Для цитирования: Мозговая О. О., Файн Б. И. Межрегиональная дифференциация сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков электрической энергии до и после перехода на метод сравнения аналогов // Вопросы государственного и муниципального управления. № 1. 2023. С. 120–149. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-1-120-149.

Original article

INTERREGIONAL DIFFERENTIATION OF SALES MARKUPS OF GUARANTEED (DEFAULT) ELECTRICITY SUPPLIERS BEFORE AND AFTER THE SWITCH TO THE METHOD OF ANALOGUES' COMPARISON

Oksana O. Mozgovaya¹, Boris I. Fain²

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

¹ Center Director of the Natural Monopoly Economies Institute; mozgovaya-oo@ranepa.ru; oksana.mozgovaya@gmail.com; ORCID: 0000-0001-6556-2459

² Center Director of the Natural Monopoly Economies Institute; fayn-bi@ranepa.ru; ORCID: 0000-0002-0891-4849

Abstract. The article discusses interregional differentiation of sales markups of guaranteed (default) electricity suppliers (GESs) for domestic and non-domestic consumers in Russia. Since 2018, GESs tariff regulation was switched to the method of analogues' comparison, which establishes the yardstick parameters of GESs. The tariff regulation re-

forming is the part of state policy intended to reduce territorial disparity between sales markups of GESs. The aim of this study is to estimate ranges of interregional differentiation of guaranteed (default) electricity suppliers' sales markups after the switch to the method of analogues' comparison. The hypothesis of this study states that the transition to the method of analogues' comparison has reduced territorial disparity between sales markups of GESs. The study analyses the level of interregional differentiation of sales markups of GESs in 2014–2022. The oscillation index and the variation index have been calculated for the whole country divided by the scales of activity and in groups of guaranteed (default) electricity suppliers.

The results of the analysis of the tariff decisions (139 GESs in 76 regions of Russia) show that the interregional disparity between sales markups in the 2-nd half of 2022 has decreased for domestic and non-domestic consumers but remains high due to the limited impact of the method of analogues' comparison to reduce the territorial disparity between sales markups, which has been innate in its methodology. It is necessary to improve the methodology of analogues' comparison regulation with regard to GESs and other types of regulated electric power industries.

Key words: guaranteed (default) electricity supplier, electricity retail market, sales markups, method of analogues comparison, yardstick regulation, interregional differentiation, tariff regulation, coefficient of variation, coefficient of oscillation.

For citation: Mozgovaya, O.O. and Fain, B.I. (2023) 'Interregional differentiation of sales markups of guaranteed (default) electricity suppliers before and after the switch to the method of analogues' comparison', *Public Administration Issues*, 1, pp. 120–149. (In Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-1-120-149.

JEL Classification: L51, L94, Q41.

Введение

Сбытовая надбавка гарантирующего поставщика – это регулируемая цена (тариф) на оказание гарантирующим поставщиком услуг по сбыту электрической энергии на розничном рынке. Она является компонентом цены (тарифа) на электрическую энергию для конечных потребителей, за счет которого финансируются собственные расходы гарантирующего поставщика, необходимые для осуществления его регулируемой деятельности.

Цель данного исследования – оценить результативность регуляторной политики по снижению разброса сбытовых надбавок. Был проведен анализ межрегиональной дифференциации сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков для групп потребителей «население и приравненные к нему категории потребителей» (далее – «население») и «прочие потребители» (дифференцированных исходя из величины максимальной мощности принадлежащих им энергопринимающих устройств).

Установление сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков осуществляется ежегодно органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов

в соответствии с методологией, определенной действующей нормативной правовой базой Российской Федерации¹.

До первого полугодия 2018 г. регулирование сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков осуществлялось с использованием метода экономически обоснованных затрат. Он характеризовался такими недостатками, как асимметрия информации между регулятором и регулируемой организацией, отсутствие стимулов к снижению гарантирующими поставщиками затрат и повышению качества услуг, сохранение возможностей для субъективного подхода органов тарифного регулирования к установлению сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков, отсутствие долгосрочной стабильности и предсказуемости сбытовых надбавок, а также наличие существенных различий в величинах сбытовых надбавок между регионами Российской Федерации (Королев, 2018; Бадюкина, Швецова, 2014; Волконский, Кузовкин, 2007; Изотова, 2017; Орлова, 2014; Чунина, Синицина, Коноплева, 2019).

Со второго полугодия 2018 г. регулирование сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков происходит методом сравнения аналогов (или методом эталонных затрат). Этот метод предполагает стандартизацию эталонов по основным статьям затрат (подконтрольных расходов) гарантирующих поставщиков, учитываемых при расчете необходимой валовой выручки (далее – НВВ), исходя из регионов обслуживания и масштабов деятельности (количества точек поставок) гарантирующих поставщиков (Суюнчев, Мозговая, Кузнецов, 2020). Метод сравнения аналогов (или метод эталонных затрат) принято относить к методам стимулирующего регулирования (*yardstick regulation*), теоретические аспекты применения которого впервые были разработаны А. Шлейфером в 1985 г.

Согласно теории А. Шлейфера, при установлении цен (тарифов) на монопольном рынке у регулятора появляется возможность ликвидировать имеющуюся у него информационную асимметрию посредством сравнительного анализа (бенчмаркинга) эталонных показателей компаний-аналогов (т.е. компаний, идентичных по основным показателям) (Shleifer, 1985). Это позволяет создать условия, имитирующие реальную конкуренцию (так называемая квазиконкуренция), при которых устанавливаемые цены (тарифы) покрывают все эффективные расходы регулируемых компаний, как если бы они непосредственно конкурировали друг с другом (Joskow, 2008; Shleifer, 1985; Arentsen, Künneke, 1996). Однако сложность учета при определении эталонных показателей различных уровней расходов и качества оказываемых отдельными компаниями услуг повышает риск ошибок, что, в свою очередь, может привести к снижению стимулирующего эффекта проводимой регуляторной политики (Jamasb, Pollitt, 2000; Jamasb, Pollitt, 2001; Jamasb, Pollitt, 2003; Поликарпова, Рубан, 2014). Российскими авторами, занимающимися исследованием применения метода сравнения аналогов в энергосбытовой деятельности, также отмечается, что эталоны затрат

¹ Постановление Правительства РФ от 29.12.2011 N 1178 «О ценообразовании в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике».

должны формироваться на основе серьезного анализа фактических издержек регулируемых компаний, обеспечивающих заданный необходимый уровень надежности и качества обслуживания, а не определяться простым осреднением затрат (Яркин, Долматов, 2020; Долматов, Панова, 2018).

Целями перехода к регулированию посредством эталонов затрат в энергосбытовой деятельности ФАС России обозначила следующие: исключение субъективной оценки регулирующими органами экономической обоснованности расходов гарантирующих поставщиков; повышение прозрачности тарифного регулирования; устранение тарифной дискриминации потребителей, а также снижение межрегиональной дифференциации сбытовых надбавок посредством приведения тарифных решений регулирующих органов субъектов Российской Федерации к сопоставимым параметрам (Основные направления тарифного регулирования..., 2018; Васин, Васин, Шишкина, 2018).

Межрегиональные различия в сбытовых надбавках гарантирующих поставщиков электроэнергии обусловлены комплексом факторов как объективного, так и субъективного характера. Объективные – географическое положение и климатические условия региона, масштабы деятельности гарантирующего поставщика, структура электропотребления, плотность населения. К факторам субъективного характера относятся особенности региональной тарифной политики, в том числе различные подходы регулирующих органов к согласованию размера расходов гарантирующих поставщиков по отдельным статьям (при применении метода экономически обоснованных расходов) в условиях имеющейся асимметрии информации и социальных ограничений, различный уровень эффективности организации бизнес-процессов гарантирующих поставщиков. Переход к методу сравнения аналогов минимизирует влияние субъективных факторов при установлении сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков и, следовательно, может снизить величину межрегиональной дифференциации сбытовых надбавок при одновременном стимулировании гарантирующих поставщиков к повышению эффективности производственной деятельности.

Ввиду достаточно длительного периода (пять лет), прошедшего с момента внедрения метода сравнения аналогов в энергосбытовой деятельности и его предстоящего распространения на другие регулируемые виды деятельности (в том числе на оказание услуг по передаче электрической энергии), возникает необходимость оценки практического влияния перехода к новому методу тарифного регулирования на уровень межрегиональной дифференциации сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков. Результаты такой оценки важны для органов госуправления при принятии управленческих решений о необходимости дальнейшего совершенствования методологии эталонного регулирования деятельности гарантирующих поставщиков электроэнергии и расширении сферы его применения на другие регулируемые виды деятельности.

Имеющиеся публикации по данной тематике ограничиваются оценками соотношения утверждаемых сбытовых надбавок гарантирующих по-

ставщиков между отдельными регионами Российской Федерации в краткосрочном периоде. Так, Ассоциация НП «Совет рынка» ежегодно в течение 2014–2018 гг. мониторил тарифные решения по утверждению сбытовых надбавок, ограничиваясь данными крупнейших гарантирующих поставщиков (т.е. гарантирующих поставщиков, имеющих наибольшую долю полезного отпуска электроэнергии в соответствующем субъекте Российской Федерации), функционирующих на территориях ценовых и неценовых зон оптового рынка электроэнергии (мощности). При этом анализ состоял в выявлении максимального и минимального размера сбытовых надбавок (как в целом по Российской Федерации, так и в разрезе федеральных округов) и не позволял оценить степень тарифной дискриминации потребителей, возникающей из-за высокой межрегиональной дифференциации устанавливаемых сбытовых надбавок (Обзоры сбытовых надбавок..., 2018).

Позднее ФАС России, исследуя первые результаты внедрения метода эталонных затрат, оценил снижение дифференциации сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков сразу после перехода на новый метод регулирования во втором полугодии 2018 г. (Основные направления тарифного регулирования..., 2018).

В исследовании 2020 г. Высшей школы экономики оценивался разброс сбытовых надбавок по группам потребителей, установленных для крупнейших гарантирующих поставщиков в субъектах Российской Федерации на второе полугодие 2020 г., а также их прирост по сравнению с уровнем второго полугодия 2019 г. Анализ осуществлялся в целом по Российской Федерации и не затрагивал исследование сбытовых надбавок в разрезе федеральных округов. Так, согласно оценкам Высшей школы экономики, во втором полугодии 2020 г. разброс сбытовых надбавок для населения среди крупнейших гарантирующих поставщиков составил 8,7 раза, для сетевых организаций – 87,7 раза. Несмотря на то что данное исследование определяло разброс сбытовых надбавок только в одном периоде регулирования для крупнейших гарантирующих поставщиков, тем не менее авторы этого исследования указали на то, что переход на метод сравнения аналогов не привел к снижению разброса сбытовых надбавок (Яркин, Долматов, 2020). Таким образом, можно констатировать, что в опубликованных до настоящего времени результатах исследований систематический анализ показателей, характеризующих степень межрегиональной дифференциации сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков (в том числе в динамике с учетом перехода к новой методологии регулирования), не проводился.

В зарубежной практике встречается много работ, посвященных эмпирической оценке эффективности эталонного метода регулирования. Например, Ито и Миязоне (Ito and Miyazone, 1994), исследовав влияние эталонного регулирования в электроэнергетике Японии, пришли к выводу, что эталонное регулирование действительно работает эффективно. Кумбхакар и Хьялмарссон (Kumbhakar and Hjalmarsson, 1998), исследовав продуктивную эффективность на розничном рынке электрической энергии в Швеции в 1970–1990 гг., обратили внимание на то, что применяемый в стране тип эталонного регулирования, по-видимому, создает слабые стимулы для минимизации

затрат в муниципальных компаниях, расположенных в густонаселенных регионах, но имеет высокое влияние на повышение эффективности в частных компаниях. Илвингер (Ylvinger, 1998) анализировал производственную эффективность шведских автомобильных инспекций и предположил, что справедливо высокий уровень технической эффективности можно объяснить обширной практикой применения эталонной конкуренции в отрасли, однако не увидел сильных эмпирических доказательств в поддержку дерегулирования отрасли. Дален и Гомес-Лобо (Dalen and Gómez-Lobo, 2003), проанализировав, какой метод регулирования эффективен для работы операторов автобусной отрасли Норвегии, пришли к выводу, что снижению эксплуатационных расходов фирм способствует применение эталонного метода регулирования. Мизутани, Кодзуми и Мацусима (Mizutani, Kozumi and Matsushima, 2009) исследовали эффективность эталонного метода регулирования для железнодорожных компаний Японии и оценки функции их переменных пограничных затрат. В результате они пришли к выводу, что при введении эталонного регулирования и конкуренции имеет место тенденция к снижению переменных издержек железнодорожной компании. Таким образом, большинство зарубежных эмпирических исследований применения эталонного метода регулирования в различных отраслях и странах предполагают, что эталонное регулирование приводит к росту производственной эффективности фирм.

В то же время, несмотря на то что метод сравнения аналогов, применяемый в России при регулировании деятельности гарантирующих поставщиков, относится к эталонным методам регулирования, он тем не менее имеет ряд методологических особенностей, которые сильно отличают его от зарубежных аналогов. В связи с этим выводы об эффективности его применения должны базироваться на анализе российской практики и достигнутых результатов.

Озабоченность высоким разбросом сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков связана с тарифной дискриминацией конечных потребителей, которые вынуждены оплачивать услуги по сбыту электрической энергии, стоимость которых у гарантирующих поставщиков со схожими условиями функционирования может отличаться в разы (Любимова, 2019). Осуществленный в 2018 г. переход на новый метод тарифного регулирования по сути является элементом регуляторной политики государства, направленной, в частности, на снижение межтерриториальной дифференциации сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков и уменьшение тарифной дискриминации потребителей.

Избыточный уровень межрегиональной дифференциации сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков, вызванный наличием субъективных факторов при их формировании, приводит к экономически необоснованным различиям в стоимости энергоснабжения потребителей электроэнергии в регионах со сходными географическими и экономическими условиями. Это является одной из причин неравенства условий для развития бизнеса в регионах страны и сказывается на социально-экономической ситуации ввиду различий в стоимости коммунальных услуг для на-

селения между регионами. Реализуемая в настоящее время «Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» (утв. Распоряжением Правительства РФ N 207 от 13.02.2019) в качестве одного из ключевых направлений предусматривает снижение дифференциации в социально-экономическом положении субъектов Российской Федерации. Таким образом, снижение межрегиональной дифференциации сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков при переходе к регулированию методом сравнения аналогов способствует выравниванию условий социально-экономического развития регионов, что находится в русле решения задач, определенных указанной Стратегией.

В качестве гипотезы исследования выступает предположение о том, что переход к регулированию деятельности гарантирующих поставщиков методом сравнения аналогов привел к снижению уровня межрегиональной дифференциации сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков для групп потребителей «население» и «прочие потребители».

Стоит отметить, что в рамках данной статьи оценка дифференциации сбытовых надбавок для категории потребителей «сетевые организации, приобретающие электроэнергию для компенсации потерь в сетях» не рассматривается ввиду того, что сбытовые надбавки для этой категории потребителей не являются непосредственным компонентом цены (тарифа) на электрическую энергию для конечных потребителей.

Под межрегиональной дифференциацией сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков авторами статьи понимается различие и неоднородность установленных органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков, функционирующих в различных субъектах Российской Федерации, относимых к первой и второй ценовым зонам, а также к неценовым зонам оптового рынка электроэнергии и мощности. Сбытовые надбавки гарантирующих поставщиков, зоны деятельности которых расположены в технологически изолированных территориальных электроэнергетических системах, не рассматривались, поскольку законодательством не предусмотрено применение метода сравнения аналогов для регулирования сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков, действующих на указанных территориях.

Особенности установления сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков методом сравнения аналогов

Применение метода сравнения аналогов регламентируется приказом ФАС России от 21.11.2017 N 1554/17 «Об утверждении методических указаний по расчету сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков с использованием метода сравнения аналогов» (далее – Методические указания N 1554/17).

В соответствии с Методическими указаниями N 1554/17 применение метода сравнения аналогов при установлении сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков предусматривает нормирование НВВ гарантирую-

щих поставщиков в части эталонной выручки, отражающей операционные затраты гарантирующего поставщика. При этом в качестве эталонов расходов используются определенные ФАС России величины нормативов расходов постоянного компонента затрат (в рублях на одну точку поставки), установленные в зависимости от масштаба, региона деятельности гарантирующего поставщика и категории потребителей. Нормативы установлены по таким статьям затрат, как оплата труда, содержание помещений, печать и доставка документов, обработка обращений и информирование с помощью телефонной связи, организация сбора и обработка показателей приборов учета, обеспечение различных способов оплаты, накладные расходы. Помимо постоянного компонента эталонной выручки, нормируемого посредством эталонов затрат, в составе эталонной выручки гарантирующего поставщика учитывается переменный компонент затрат (уплата процентов по заемным средствам, формирование резерва по сомнительным долгам) и расчетная предпринимательская прибыль, нормируемые Методическими указаниями N 1554/17 в виде установленного процента.

Кроме эталонной выручки, в состав НВВ гарантирующего поставщика входят неподконтрольные расходы (например, амортизация, налоги и пр.), а также выпадающие, недополученные (излишне полученные) расходы, определяемые региональными регулирующими органами в индивидуальном порядке (эталонные по этим составляющим расходов не устанавливаются).

Всего методология эталонного метода регулирования предусматривает выделение девяти групп масштабов деятельности и 21 группу регионов. Группа масштаба деятельности гарантирующего поставщика определяется, исходя из приведенного количества точек поставки (на основе данных о количестве точек поставки по договорам энергоснабжения, заключенным гарантирующим поставщиком с потребителями различных категорий): первая группа – до 5000 точек поставки; третья группа – от 5 001 до 45 300 точек поставки; четвертая группа – от 45 301 до 90 700 точек поставки; пятая группа – от 90 701 до 181 300 точек поставки; шестая группа – от 181 301 до 272 000 точек поставки; седьмая группа – от 272 001 до 377 800 точек поставки; восьмая группа – от 377 801 до 528 900 точек поставки; девятая группа – от 528 901 до 755 600 точек поставки; десятая группа – от 755 601 точки поставки (Приказ ФАС России, 2017). Размер эталонов затрат, установленный Методическими указаниями N 1554/17, выше для гарантирующих поставщиков с меньшим количеством точек поставки и ниже – для гарантирующих поставщиков с большим количеством точек поставки, что, по сути, является отражением влияния эффекта масштаба на величину затрат гарантирующего поставщика на одну точку поставки (Куковеров, 2018).

Таким образом, в условиях применения метода сравнения аналогов расходы гарантирующих поставщиков, функционирующих в сходных условиях, «уравниваются» эталонами затрат, исходя из масштабов деятельности и региона присутствия гарантирующего поставщика. Это, в свою очередь, может положительно сказаться на выравнивании ставок сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков со схожими условиями функционирования.

Однако возможности влияния метода сравнения аналогов на снижение межрегиональной дифференциации сбытовых надбавок, по нашему мнению, весьма ограничены. Сохраняющиеся различия в величине установленных сбытовых надбавок при расчете методом сравнения аналогов, с одной стороны, могут быть обусловлены тем, что помимо эталонной выручки в составе НВВ гарантирующего поставщика учитываются составляющие, для определения которых не используются эталоны затрат (например, неподконтрольные расходы, выпадающие, недополученные (излишне полученные) расходы) (Мозговая, Шеваль, Кузнецов, 2019), а с другой – тем, что размер сбытовой надбавки зависит не только от масштаба деятельности и региона функционирования гарантирующего поставщика, но и от иных параметров деятельности, характеризующих индивидуальные особенности функционирования гарантирующего поставщика (структура потребления и объем полезного отпуска). Предусмотренная Методическими указаниями N 1554/17 классификация гарантирующих поставщиков по группам масштабов деятельности не учитывает ситуации, при которых гарантирующие поставщики с низким планируемым объемом полезного отпуска имеют высокие значения количества точек поставки (Фрей, Павленок, Нестулаева, 2020), вследствие чего относительно большая величина операционных расходов (эталонных затрат) гарантирующего поставщика распределяется на относительно низкий объем планируемого полезного отпуска, что, в свою очередь, может формировать различия в величине сбытовых надбавок.

Информационная база и метод исследования

В рамках исследования анализировались сбытовые надбавки всех гарантирующих поставщиков, по которым имелся непрерывный ряд данных за период со второго полугодия 2014 г. по второе полугодие 2022 г. Таким образом, временной промежуток исследования охватывал четырехлетний период, предшествующий переходу к эталонному регулированию сбытовых надбавок, в течение которого использовался метод экономически обоснованных затрат (со второго полугодия 2014 г. по первое полугодие 2018 г.), и пятилетний период после внедрения эталонного регулирования (со второго полугодия 2018 г. по второе полугодие 2022 г.).

Информационной базой исследования послужили:

- приказы региональных регулирующих органов об установлении сбытовых надбавок на очередной период регулирования для гарантирующих поставщиков, функционирующих на территориях, относящихся к первой и второй ценовым зонам, а также к неценовым зонам оптового рынка электроэнергии и мощности;
- предложения о размере цен (тарифов), долгосрочных параметров регулирования, подлежащие обязательному раскрытию гарантирующими поставщиками в соответствии со Стандартом раскрытия информации субъектами оптового и розничных рынков электрической энергии (утвержден Постановлением Правительства РФ от 21.01.2004 N 24).

На основе указанных источников сформирована база данных, включающая сведения об утвержденных на 2014–2022 гг. сбытовых надбавках, дифференцированных по полугодиям и группам потребителей, для 139 гарантирующих поставщиков (функционирующих в 76 субъектах Российской Федерации), независимо от их размера, но по которым имелся непрерывный ряд данных за исследуемый период.

Следует отметить, что законодательные особенности установления сбытовых надбавок для прочих потребителей при регулировании методом экономически обоснованных затрат (т.е. до первого полугодия 2018 г. включительно) не позволяют определить величины сбытовых надбавок в виде, сопоставимом с последующими периодами (в руб./кВт·ч) и рассчитать уровень межрегиональной дифференциации сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков, устанавливаемых для этой категории потребителей за период со второго полугодия 2014 г. по первое полугодие 2018 г. Это связано с тем, что до первого полугодия 2018 г. включительно сбытовые надбавки для прочих потребителей устанавливались в виде формулы: произведение цены на электрическую энергию (мощность) на оптовом рынке электроэнергии (мощности) и установленных регулирующим органом показателей доходности продаж и коэффициента параметров деятельности гарантирующих поставщиков. И если доходность продаж и коэффициент параметров деятельности гарантирующих поставщиков содержатся в приказах региональных регулирующих органов об установлении сбытовых надбавок, то информация о цене на электрическую энергию (мощность) на оптовом рынке, дифференцированной по подгруппам прочих потребителей исходя из величины максимальной мощности принадлежащих им энергопринимающих устройств, в открытом доступе отсутствует. Это делает невозможным расчет абсолютных значений сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков по группе «прочие потребители», установленных до первого полугодия 2018 г. включительно, и, как следствие, их сопоставление с абсолютными значениями сбытовых надбавок, установленных после перехода во втором полугодии 2018 г. к регулированию методом сравнения аналогов.

Кроме того, до первого полугодия 2018 г. включительно сбытовые надбавки для прочих потребителей дифференцировались исходя из величины максимальной мощности принадлежащих им энергопринимающих устройств по четырем подгруппам («менее 150 кВт», «от 150 до 670 кВт», «от 670 кВт до 10 МВт», «свыше 10 МВт»)², а со второго полугодия 2018 г. – по трем («менее 670 кВт», «от 670 кВт до 10 МВт», «свыше 10 МВт»)³.

Вследствие вышеперечисленных особенностей установления сбытовых надбавок, расчет уровня межрегиональной дифференциации сбы-

² Приказ ФСТ России от 30.10.2012 N 703-э «Об утверждении Методических указаний по расчету сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков и размера доходности продаж гарантирующих поставщиков».

³ Приказ ФАС России от 21.11.2017 N 1554/17 «Об утверждении методических указаний по расчету сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков с использованием метода сравнения аналогов».

товых надбавок для разных групп потребителей выполнен за различные временные периоды:

- для категории «население»: за девятилетний период (второе полугодие 2014 г. – второе полугодие 2022 г.);
- для подгрупп категории «прочие потребители»: за пятилетний период (второе полугодие 2018 г. – второе полугодие 2022 г.).

В соответствии с методологией тарифного регулирования, величины сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков на первое полугодие очередного года устанавливаются равными величинам сбытовых надбавок, установленных на второе полугодие предшествующего года (ежегодное изменение сбытовых надбавок осуществляется 1 июля⁴). Поэтому для проведения оценки межрегиональной дифференциации сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков использовались данные об установленных органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов величинах сбытовых надбавок на второе полугодие каждого года, попадающего в период исследования.

Анализ межрегиональной дифференциации сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков до и после перехода на метод сравнения аналогов проводился по двум направлениям: в целом по Российской Федерации и в разрезе групп масштабов деятельности гарантирующих поставщиков, определяемых в соответствии с Методическими указаниями N 1554/17. Исследование региональных различий сбытовых надбавок в разрезе групп масштабов деятельности гарантирующих поставщиков обусловлено методологическими особенностями расчета сбытовых надбавок методом сравнения аналогов, которые «уравнивают» операционные расходы гарантирующих поставщиков посредством эталонов затрат, дифференцируемых исходя из двух факторов: масштабов деятельности гарантирующих поставщиков и регионов их функционирования⁵.

Как было отмечено выше, для исследования межрегиональной дифференциации сбытовых надбавок в целом по Российской Федерации использовалась выборка, состоящая из 139 гарантирующих поставщиков, функционирующих в 76 субъектах Российской Федерации. При этом для исследования межрегиональной дифференциации сбытовых надбавок в разрезе групп масштабов деятельности была взята выборка, включающая 129 гарантирующих поставщиков, функционирующих в 75 субъектах Российской Федерации.

Ввиду того что по десяти гарантирующим поставщикам в течение рассматриваемого периода произошли изменения в масштабах их деятельности и они перешли из одной группы масштаба деятельности в другую,

⁴ Постановление Правительства РФ от 30.04.2014 N 400 «О формировании индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги в Российской Федерации» (вместе с «Основными положениями формирования индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги в Российской Федерации»).

⁵ Приказ ФАС России от 21.11.2017 N 1554/17 «Об утверждении методических указаний по расчету сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков с использованием метода сравнения аналогов».

то в целях нивелирования искажений сравнительной оценки показателей неоднородности сбытовых надбавок в различных периодах регулирования эти гарантирующие поставщики были исключены из выборки, используемой для расчета межрегиональной дифференциации сбытовых надбавок в разрезе групп масштабов деятельности.

Отнесение гарантирующих поставщиков к соответствующей группе масштаба деятельности осуществлено авторами исследования на основе приведенного количества точек поставки гарантирующих поставщиков на очередной период регулирования, рассчитанного исходя из данных, содержащихся в предложениях о размере цен (тарифов), долгосрочных параметров регулирования и формулы расчета, указанной в п. 1 Приложения № 2 к Методическим указаниям N 1554/17. В результате 129 гарантирующих поставщиков были сгруппированы в шесть групп масштабов деятельности: первая (до 5 000 точек поставки) – 34 гарантирующих поставщика; третья (от 5 001 до 45 300 точек поставки) – 49 гарантирующих поставщиков; четвертая (от 45 301 до 90 700 точек поставки) – 24 гарантирующих поставщика; пятая (от 90 701 до 181 300 точек поставки) – 18 гарантирующих поставщиков; шестая (от 181 301 до 272 000 точек поставки) – три гарантирующих поставщика; восьмая (от 377 801 до 528 900 точек поставки) – один гарантирующий поставщик. Исходя из наличия достаточного количества гарантирующих поставщиков в выборке по соответствующим группам масштабов (не менее трех), анализ межрегиональной дифференциации сбытовых надбавок проведен по первой, третьей, четвертой, пятой и шестой группам масштаба деятельности гарантирующих поставщиков.

Неоднородность утвержденных сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков в рамках данной статьи оценивалась посредством следующих показателей:

- коэффициент осцилляции, характеризующий относительное отклонение размаха вариации сбытовых надбавок от среднего в выборке значения сбытовых надбавок, установленных на второе полугодие очередного периода регулирования;
- коэффициент вариации, характеризующий степень однородности сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков, установленных на второе полугодие очередного периода регулирования. Рассчитывается как отношение стандартного отклонения значений сбытовых надбавок к среднему в выборке значению. Интерпретация результатов расчета значений коэффициента вариации: <10% «незначительная» изменчивость ряда данных; от 10% до 20% – «средняя», от 20% до 33% – «значительная».

Далее представлены результаты расчета показателей, характеризующих межрегиональную дифференциацию сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков за период со второго полугодия 2014 г. по второе полугодие 2022 г. в разрезе категорий «население» и «прочие потребители» как в целом по Российской Федерации, так и по группам масштаба деятельности гарантирующих поставщиков.

Межрегиональная дифференциация сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков для категории потребителей «население»

Коэффициенты осцилляции сбытовых надбавок для населения в целом по Российской Федерации за период со второго полугодия 2014 г. по второе полугодие 2022 гг. выросли на 3% и составили 212,4% во втором полугодии 2022 г. При этом наибольшие темпы (21%–36,8%) ежегодного прироста коэффициента осцилляции (второе полугодие очередного года ко второму полугодью предшествующего года) наблюдались в течение переходного периода применения метода сравнения аналогов (2019–2020 гг.) (табл. 1).

Таблица 1

Показатели дифференциации сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков для категории «население» в целом по России за период со второго полугодия 2014 г. по второе полугодие 2022 г. (выборка 139 гарантирующих поставщиков, функционирующих в 76 субъектах Российской Федерации)

№ п/п	Наименование показателя	2 п/г 2014 г.	2 п/г 2015 г.	2 п/г 2016 г.	2 п/г 2017 г.	2 п/г 2018 г.	2 п/г 2019 г.	2 п/г 2020 г.	2 п/г 2021 г.	2 п/г 2022 г.
1	Коэффициент осцилляции	206,2%	345,2%	382,5%	419,5%	400,2%	484,0%	661,9%	212,2%	212,4%
1.1	прирост ко второму полугодю 2014 г.	-	67,4%	85,5%	103,4%	94,1%	134,7%	221,0%	2,9%	3,0%
1.2	прирост ко второму полугодю предшествующего года	-	67,4%	10,8%	9,7%	-4,6%	21,0%	36,8%	-67,9%	0,1%
2	Коэффициент вариации	52,5%	65,2%	61,8%	65,6%	56,7%	55,5%	72,4%	45,6%	46,0%
2.1	прирост ко второму полугодю 2014 г.	-	24,2%	17,8%	25,0%	8,1%	5,9%	38,1%	-13,0%	-12,2%
2.2	прирост ко второму полугодю предшествующего года	-	24,2%	-5,2%	6,1%	-13,5%	-2,0%	30,4%	-37,0%	0,9%

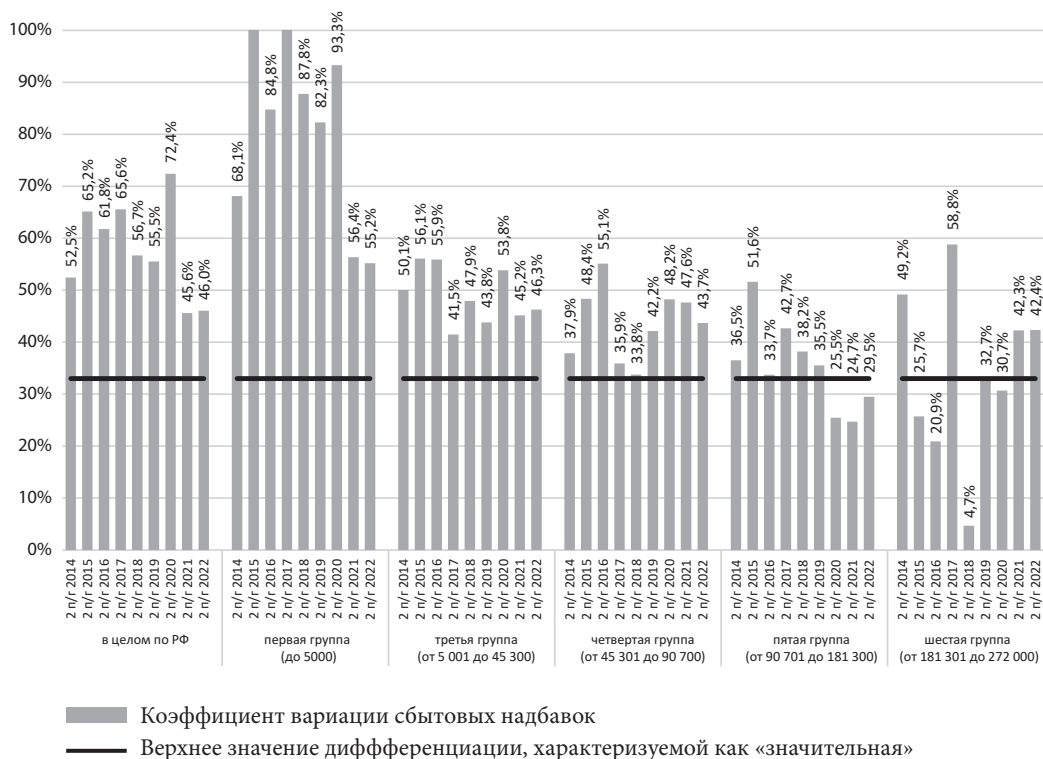
Источник: Составлена авторами на основе данных приказов об установлении сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков на очередной период регулирования (Приказы об установлении сбытовых надбавок, 2014–2022 гг.).

Рассчитанные значения коэффициента вариации сбытовых надбавок для населения в целом по Российской Федерации за период со второго полугодия 2014 г. по второе полугодие 2022 гг. снизились на 12,2% (с 52,5% во втором полугодии 2014 г. до 46% во втором полугодии 2022 г.). Несмотря на снижение значений коэффициента вариации, уровень неоднородности сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков остается крайне высоким и превышает пороговые 33% для дифференциации, характеризуемой как «значительная». При этом максимальная вариативность сбытовых надбавок наблюдалась во втором полугодии 2020 г. (72,4%), которая уже во втором полугодии 2021 г. снизилась на 37% вследствие завершения переходного периода и окончательного доведения НВВ гарантирующих поставщиков до эталонного уровня. Во втором полугодии 2022 г. изменчивость сбытовых надбавок осталась на уровне предшествующего периода.

Анализ межрегиональной дифференциации сбытовых надбавок для населения в разрезе групп масштабов деятельности гарантирующих поставщиков за период со второго полугодия 2014 г. по второе полугодие 2022 гг. показал, что для исследуемых групп масштабов деятельности (за исключением четвертой группы масштаба деятельности) коэффициент вариации сбытовых надбавок снизился с 7,5% до 19,3% (рис. 1).

Рисунок 1

Коэффициент вариации сбытовых надбавок для населения



Источник: Составлен авторами.

Так, в первой группе масштаба деятельности, представленной 34 гарантирующими поставщиками, функционирующими в 27 субъектах Российской Федерации и имеющими наименьшие масштабы деятельности, значение коэффициента осцилляции сбытовых надбавок для населения снизилось на 30,4% (до 203,1% во втором полугодии 2022 г.), а коэффициента вариации – на 19,0% (до 55,2% во втором полугодии 2022 г.). Значение коэффициента вариации на уровне 55,2%, превышающем верхнее пороговое значение для уровня дифференциации, характеризуемой как «значительная» (33%), говорит о крайне высокой изменчивости сбытовых надбавок в данной группе масштаба деятельности. При этом разброс утверждаемых значений сбытовых надбавок среди небольших гарантирующих поставщиков выше, чем среди более крупных гарантирующих поставщиков, входящих в другие группы масштабов деятельности. Для демонстрации различий в уровне сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков первой группы масштаба деятельности можно привести следующий пример. Сбытовая надбавка для населения, установленная на второе полугодие 2022 г. для гарантирующего поставщика ООО «Русэнергосбыт» на территории Костромской области (0,92956 руб./кВт·ч) и в Республике Мордовия (0,09906 руб./кВт·ч), отличалась в 9,4 раза. Оба региона, согласно Методическим указаниям N 1554/17, входят в четвертую группу регионов. При этом количество точек поставки ООО «Русэнергосбыт» на территории Костромской области в 4,5 раза выше, чем в Республике Мордовия, а объем планируемого полезного отпуска по категории «население», напротив, для гарантирующего поставщика на территории Костромской области в 1,2 раза ниже, чем на территории Республики Мордовия.

В третьей группе масштаба деятельности, представленной 49 гарантирующими поставщиками, функционирующими в 36 субъектах Российской Федерации, значение коэффициента осцилляции сбытовых надбавок для населения снизилось на 19,6% (до 164,2% во втором полугодии 2022 г.), а коэффициента вариации – на 7,5% (до 46,3% во втором полугодии 2022 г.). Несмотря на значительные темпы снижения неоднородности сбытовых надбавок, их вариативность остается крайне высокой. В частности, можно отметить, что по гарантирующему поставщику ОАО «Пятигорские электрические сети» (Ставропольский край) сбытовая надбавка по категории «население» составляет 0,36900 руб./кВт·ч, что в 2,5 раза выше сбытовой надбавки АО «Тываэнергосбыт» (Республика Тыва), составляющей 0,14476 руб./кВт·ч, при том что оба гарантирующих поставщика относятся ко второй группе регионов и имеют практически равный объем полезного отпуска электроэнергии населению (около 250 млн кВт·ч в год) и незначительно отличающееся количество точек поставки.

В четвертой группе масштаба деятельности, представленной 24 гарантирующими поставщиками, функционирующими в 24 субъектах Российской Федерации, значение коэффициента осцилляции сбытовых надбавок для населения выросло на 34,8% (до 158,7% во втором полугодии 2022 г.), а коэффициента вариации – на 15,3% (до 43,7% во втором полугодии 2022 г.). Это единственная группа масштабов деятельности, для которой неоднородность сбытовых надбавок после перехода на новый метод тарифного регули-

рования увеличилась при и так значительном уровне их межрегиональной дифференциации (43,7%). Для демонстрации различий в уровне бытовых надбавок в четвертой группе масштаба деятельности можно привести пример бытовых надбавок для населения, установленных для двух гарантирующих поставщиков – ПАО «Россети Янтарь» (Калининградская область) и ПАО «ДЭК» (Амурская область), относимых Методическими указаниями N 1554/17 к восьмой группе регионов, для которых бытовые надбавки для населения на второе полугодие 2022 г. различаются в 4,2 раза (0,4319 руб./кВт·ч и 0,1035 руб./кВт·ч соответственно), а величина утвержденного полезного отпуска электрической энергии – на 7,5% (1 328 000 млн кВт·ч в год и 1 235 000 млн кВт·ч в год соответственно). При этом для гарантирующего поставщика с большим объемом полезного отпуска (ПАО «Россети Янтарь») величина бытовой надбавки выше, чем бытовая надбавка гарантирующего поставщика с более низким объемом полезного отпуска.

В пятой группе масштаба деятельности, представленной 18 гарантирующими поставщиками, функционирующими в 18 субъектах Российской Федерации, значение коэффициента осцилляции бытовых надбавок для населения снизилось на 16,7% (до 115,9% во втором полугодии 2022 г.), а коэффициента вариации – на 19,3% (до 29,5% во втором полугодии 2022 г.). Несмотря на довольно сильное снижение показателей, уровень межрегиональной дифференциации бытовых надбавок для населения в этой группе масштаба деятельности по-прежнему остается крайне значительным, хотя и наименьшим среди исследуемых групп масштабов деятельности.

В шестой группе масштаба деятельности, представленной тремя гарантирующими поставщиками, функционирующими в трех субъектах Российской Федерации, значения коэффициента осцилляции бытовых надбавок для населения снизились на 14,1% (до 103,5% во втором полугодии 2022 г.), а коэффициента вариации – на 13,9% (до 42,4% во втором полугодии 2022 г.). При этом так же, как и в других группах масштабов деятельности, уровень изменчивости бытовых надбавок для населения хоть и снизился, но по-прежнему остается крайне значительным, что, отчасти, может объясняться тем, что регионы, на территории которых функционируют гарантирующие поставщики из этой группы масштаба деятельности, входят в различные группы регионов.

Таким образом, переход к регулированию методом сравнения аналогов привел к некоторому снижению межтерриториальной дифференциации бытовых надбавок для населения как в целом по Российской Федерации (на 3%), так и в группах масштабов деятельности гарантирующих поставщиков (за исключением четвертой группы масштаба деятельности). Тем не менее уровень межрегиональной дифференциации бытовых надбавок для населения по-прежнему остается крайне высоким и превышает пороговые 33% для дифференциации, характеризующейся как «значительная», как в целом по Российской Федерации, так и в группах масштабов деятельности гарантирующих поставщиков. Во втором полугодии 2022 г. разброс бытовых надбавок, рассчитываемый как отношение максимальной и минимальной в выборке бытовой надбавки, для населения в целом по России составил 36,6 раза (-97,4% по сравнению со вторым полугодием 2014 г.); в первой группе масштаба де-

тельности – 36,6 раза (-88,1% по сравнению со вторым полугодием 2014 г.); в третьей группе масштаба деятельности – 7,04 раза (-99,5% по сравнению со вторым полугодием 2014 г.); в четвертой группе масштаба деятельности – 8,2 раза (+135,8% по сравнению со вторым полугодием 2014 г.); в пятой группе масштаба деятельности – 3,5 раза (-48,5% по сравнению со вторым полугодием 2014 г.); в шестой группе масштаба деятельности – 3,04 раза (-25,2% по сравнению со вторым полугодием 2014 г.).

Межрегиональная дифференциация сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков для категории «прочие потребители»

Расчет показателей межрегиональной дифференциации сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков по прочим потребителям выполнен за период со второго полугодия 2018 г. по второе полугодие 2022 г. по сбытовым надбавкам, дифференцированным, в соответствии с Методическими указаниями N 1554/17, исходя из величины максимальной мощности принадлежащих им энергопринимающих устройств («менее 670 кВт», «от 670 кВт до 10 МВт», «свыше 10 МВт»).

Коэффициенты осцилляции сбытовых надбавок для прочих потребителей в целом по Российской Федерации за период со второго полугодия 2018 г. по второе полугодие 2022 г. снизились для всех подгрупп прочих потребителей: «менее 670 кВт» – на 73,4% (с 572,3% во втором полугодии 2018 г. до 152,5% во втором полугодии 2022 г.); «от 670 кВт до 10 МВт» – на 57,5% (с 758,7% во втором полугодии 2018 г. до 322,6% во втором полугодии 2022 г.); «свыше 10 МВт» – на 39,2% (с 500,3% во втором полугодии 2018 г. до 304,2% во втором полугодии 2022 г.) (табл. 2).

Таблица 2

Показатели дифференциации сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков для категории «прочие потребители» в целом по России за период со второго полугодия 2018 г. по второе полугодие 2022 г. (выборка 139 гарантирующих поставщиков, функционирующих в 76 субъектах Российской Федерации)

№ п/п	Наименование показателя	Второе полугодие 2018 г.	Второе полугодие 2019 г.	Второе полугодие 2020 г.	Второе полугодие 2021 г.	Второе полугодие 2022 г.
I	ПРОЧИЕ ПОТРЕБИТЕЛИ «МЕНЕЕ 670 КВТ»					
1	Коэффициент осцилляции	572,3%	236,4%	474,8%	169,5%	152,5%
1.1	прирост ко второму полугодю 2014 г.	-	-58,7%	-17,0%	-70,4%	-73,4%
1.2	прирост ко второму полугодю предшествующего года	-	-58,7%	100,8%	-64,3%	-10,0%

№ п/п	Наименование показателя	Второе полугодие 2018 г.	Второе полугодие 2019 г.	Второе полугодие 2020 г.	Второе полугодие 2021 г.	Второе полугодие 2022 г.
2	Коэффициент вариации	65,9%	46,1%	56,7%	40,5%	38,1%
2.1	прирост ко второму полугодию 2014 г.	-	-30,1%	-14,0%	-38,6%	-42,2%
2.2	прирост ко второму полугодию предшествующего года	-	-30,1%	23,0%	-28,6%	-5,8%
II	ПРОЧИЕ ПОТРЕБИТЕЛИ «ОТ 670 КВт ДО 10 МВт»					
1	Коэффициент осцилляции	758,7%	365,9%	524,2%	331,1%	322,6%
1.1	прирост ко второму полугодию 2014 г.	-	-51,8%	-30,9%	-56,4%	-57,5%
1.2	прирост ко второму полугодию предшествующего года	-	-51,8%	43,3%	-36,8%	-2,6%
2	Коэффициент вариации	82,9%	64,8%	69,5%	67,1%	58,4%
2.1	прирост ко второму полугодию 2014 г.	-	-21,8%	-16,2%	-19,1%	-29,5%
2.2	прирост ко второму полугодию предшествующего года	-	-21,8%	7,2%	-3,5%	-12,9%
III	ПРОЧИЕ ПОТРЕБИТЕЛИ «СВЫШЕ 10 МВт»					
1	Коэффициент осцилляции	500,3%	508,4%	423,4%	309,8%	304,2%
1.1	прирост ко второму полугодию 2014 г.	-	1,6%	-15,4%	-38,1%	-39,2%
1.2	прирост ко второму полугодию предшествующего года	-	1,6%	-16,7%	-26,8%	-1,8%
2	Коэффициент вариации	68,8%	67,1%	62,0%	48,1%	49,6%
2.1	прирост ко второму полугодию 2014 г.	-	-2,4%	-9,8%	-30,0%	-27,9%
2.2	прирост ко второму полугодию предшествующего года	-	-2,4%	-7,6%	-22,4%	3,1%

Источник: Составлена авторами на основе данных приказов об установлении сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков на очередной период регулирования (Приказы об установлении сбытовых надбавок, 2014–2022 гг.).

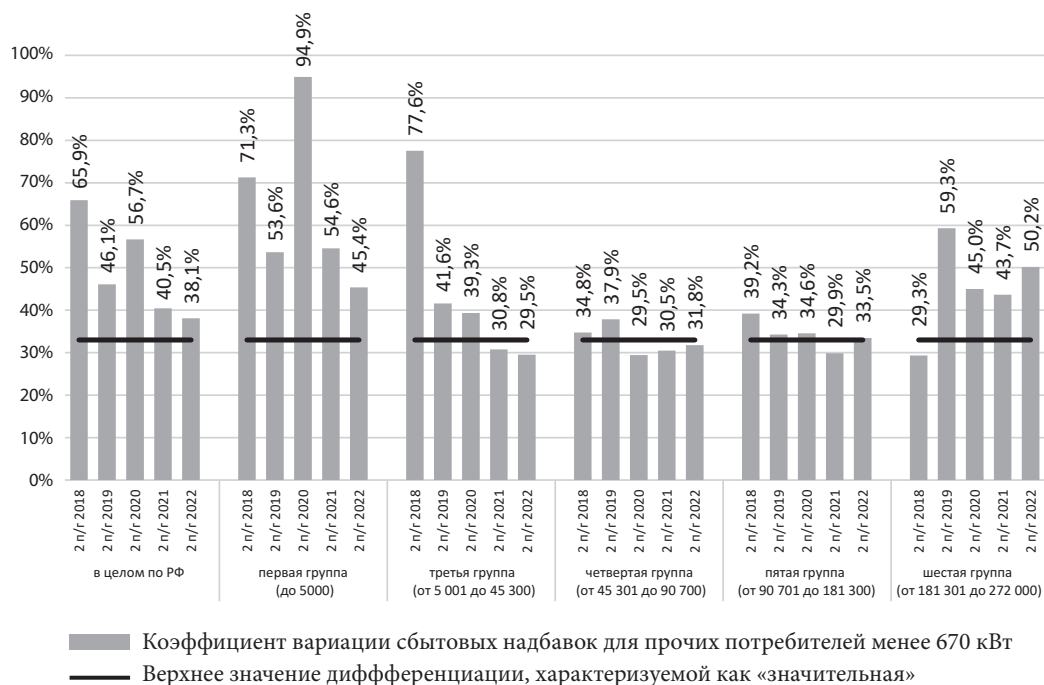
Коэффициент вариации сбытовых надбавок для прочих потребителей в целом по Российской Федерации за период со второго полугодия 2018 г. по второе полугодие 2022 г. снизился для всех подгрупп прочих потребителей: «менее 670 кВт» – на 42,2% (с 65,9% во втором полугодии

2018 г. до 38,1% во втором полугодии 2022 г.; «от 670 кВт до 10 МВт» – на 29,5% (с 82,9% во втором полугодии 2018 г. до 58,4% во втором полугодии 2022 г.); «свыше 10 МВт» – на 27,9% (с 68,8% во втором полугодии 2018 г. до 49,6% во втором полугодии 2022 г.). Темпы снижения (от 27,9% до 42,2%) неоднородности сбытовых надбавок за период со второго полугодия 2018 г. по второе полугодие 2022 г. для подгрупп категории «прочие потребители» в целом по Российской Федерации оказались выше темпов снижения неоднородности сбытовых надбавок для населения за этот период – 18,8%. Тем не менее для всех подгрупп категории прочих потребителей межрегиональная дифференциация сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков остается крайне высокой и превышает пороговые 33% для дифференциации, характеризующейся как «значительная».

Анализ межрегиональной дифференциации сбытовых надбавок для подгрупп категории «прочие потребители» в разрезе групп масштабов деятельности гарантирующих поставщиков за период со второго полугодия 2018 г. по второе полугодие 2022 г. показал, что для исследуемых групп масштабов деятельности (за исключением шестой группы масштаба деятельности и четвертой группы масштаба деятельности для прочих потребителей свыше 10 МВт) уровень различия сбытовых надбавок для прочих потребителей снизился от 8,5% до 61,9% (рис. 2–4).

Рисунок 2

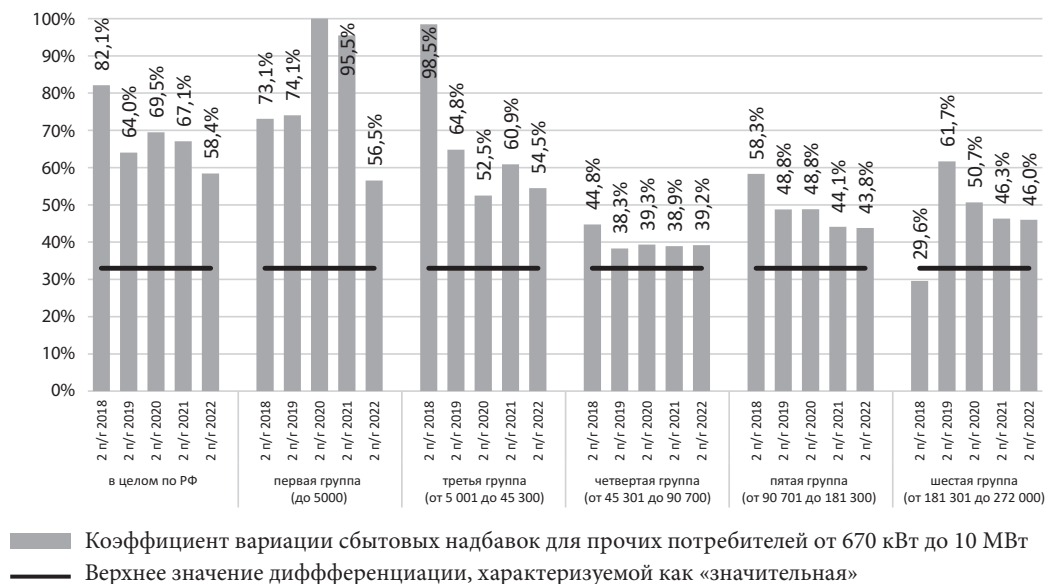
Коэффициент вариации сбытовых надбавок для прочих потребителей с максимальной мощностью принадлежащих им энергопринимающих устройств менее 670 кВт



Источник: Составлен авторами.

Рисунок 3

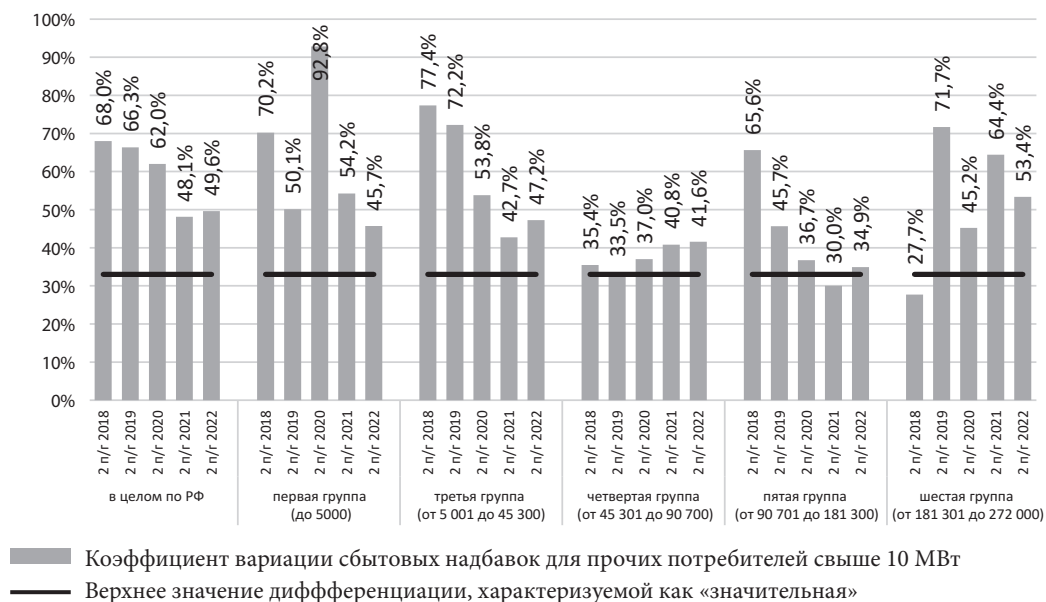
Коэффициент вариации сбытовых надбавок для прочих потребителей с максимальной мощностью принадлежащих им энергопринимающих устройств от 670 кВт до 10 МВт



Источник: Составлен авторами.

Рисунок 4

Коэффициент вариации сбытовых надбавок для прочих потребителей с максимальной мощностью принадлежащих им энергопринимающих устройств свыше 10 МВт



Источник: Составлен авторами.

Так, в первой группе масштаба деятельности, представленной 34 гарантирующими поставщиками, функционирующими в 27 субъектах Российской Федерации и имеющими наименьшие масштабы деятельности, за период со второго полугодия 2018 г. по второе полугодие 2022 гг. значения коэффициента осцилляции сбытовых надбавок для всех подгрупп прочих потребителей снизились: «менее 670 кВт» – на 46,9% (до 178,8% во втором полугодии 2022 г.); «от 670 кВт до 10 МВт» – на 22,0% (до 251,1% во втором полугодии 2022 г.); «свыше 10 МВт» – на 30,3% (до 198,0% во втором полугодии 2022 г.). Рассчитанные значения коэффициента вариации сбытовых надбавок для прочих потребителей также снизились для всех подгрупп этой категории: «менее 670 кВт» – на 36,3% (до 45,4% во втором полугодии 2022 г.); «от 670 кВт до 10 МВт» – на 22,7% (до 56,5% во втором полугодии 2022 г.); «свыше 10 МВт» – на 34,9% (до 45,7% во втором полугодии 2022 г.). В целом после перехода к регулированию эталонов затрат имело место снижение межтерриториальной дифференциации сбытовых надбавок в первой группе масштаба деятельности гарантирующих поставщиков для всех подкатегорий прочих потребителей. Тем не менее уровень вариации сбытовых надбавок для прочих потребителей (от 45,4% до 56,5%) по-прежнему остается крайне высоким и превышает пороговые 33% для дифференциации, характеризующейся как «значительная».

В третьей группе масштаба деятельности, представленной 49 гарантирующими поставщиками, функционирующими в 36 субъектах Российской Федерации, за период со второго полугодия 2018 г. по второе полугодие 2022 гг. значения коэффициента осцилляции сбытовых надбавок для всех подгрупп прочих потребителей снизились: «менее 670 кВт» – на 77,5% (до 115,9% во втором полугодии 2022 г.); «от 670 кВт до 10 МВт» – на 63,5% (до 239,2% во втором полугодии 2022 г.); «свыше 10 МВт» – на 47,5% (до 235,8% во втором полугодии 2022 г.). Аналогично рассчитанные значения коэффициента вариации сбытовых надбавок для прочих потребителей в третьей группе масштаба деятельности за рассматриваемый период снизились для всех подгрупп категории прочих потребителей: «менее 670 кВт» – на 61,9% (до 29,5% во втором полугодии 2022 г.); «от 670 кВт до 10 МВт» – на 44,7% (до 54,5% во втором полугодии 2022 г.); «свыше 10 МВт» – на 39,0% (до 47,2% во втором полугодии 2022 г.). Несмотря на снижение вариации сбытовых надбавок в третьей группе масштаба деятельности для всех подкатегорий прочих потребителей, ее уровень по-прежнему остается крайне высоким и превышает пороговые 33% для дифференциации, характеризующейся как «значительная». Стоит отметить, что вариативность сбытовых надбавок для прочих потребителей сильнее всего снизилась для гарантирующих поставщиков третьей группы масштаба деятельности (на 61,9%).

В четвертой группе масштаба деятельности, представленной 24 гарантирующими поставщиками, функционирующими в 24 субъектах Российской Федерации, за период со второго полугодия 2018 г. по второе полугодие 2022 гг. значения коэффициента вариации сбытовых надбавок для прочих потребителей в четвертой группе масштаба деятельности

за рассматриваемый период снизились для прочих потребителей: «менее 670 кВт» – на 8,5% (до 31,8% во втором полугодии 2022 г.); «от 670 кВт до 10 МВт» – на 12,4% (до 39,2% во втором полугодии 2022 г.). Для прочих потребителей «свыше 10 МВт» коэффициент вариации сбытовых надбавок вырос на 17,3% (до 41,6% во втором полугодии 2022 г.). Наименьшие значения коэффициента вариации во втором полугодии 2022 г. имели место для прочих потребителей «менее 670 кВт» (31,8%). В целом после перехода к регулированию эталонов затрат произошло снижение неоднородности сбытовых надбавок для прочих потребителей в четвертой группе масштаба деятельности (за исключением потребителей присоединенной мощностью энергопринимающих устройств свыше 10 МВт), однако ее уровень остается достаточно высоким.

В пятой группе масштаба деятельности, представленной 18 гарантирующими поставщиками, функционирующими в 18 субъектах Российской Федерации, значения коэффициента осцилляции и вариации сбытовых надбавок для прочих потребителей снизились для всех подгрупп. Так, коэффициент осцилляции для прочих потребителей «менее 670 кВт» снизился на 11,9% (до 123,0% во втором полугодии 2022 г.); для потребителей «от 670 кВт до 10 МВт» – на 1,3% (до 180,4% во втором полугодии 2022 г.); для потребителей «свыше 10 МВт» – на 46,9% (до 128,9% во втором полугодии 2022 г.). Коэффициент вариации сбытовых надбавок для прочих потребителей «менее 670 кВт» снизился на 14,7% (до 33,5% во втором полугодии 2022 г.); для потребителей «от 670 кВт до 10 МВт» – на 24,9% (до 43,8% во втором полугодии 2022 г.); для потребителей «свыше 10 МВт» на – 46,8% (до 34,9% во втором полугодии 2022 г.). Наименьшие значения коэффициента вариации для гарантирующих поставщиков пятой группы масштаба деятельности во втором полугодии 2022 г. наблюдались для прочих потребителей «менее 670 кВт» (33,5%). В целом после перехода к регулированию методом сравнения аналогов произошло снижение межтерриториальной дифференциации сбытовых надбавок для прочих потребителей гарантирующих поставщиков пятой группы масштаба деятельности, однако ее уровень остается значительным для всех подгрупп категории прочих потребителей.

В шестой группе масштаба деятельности, представленной тремя гарантирующими поставщиками, функционирующими в трех субъектах Российской Федерации, значения коэффициента осцилляции и вариации сбытовых надбавок для прочих потребителей существенно выросли для всех подгрупп. Так, коэффициент осцилляции для прочих потребителей «менее 670 кВт» увеличился на 51,2% (до 108,3% во втором полугодии 2022 г.); для потребителей «от 670 кВт до 10 МВт» – на 50,6% (до 103,5% во втором полугодии 2022 г.); для потребителей «свыше 10 МВт» – на 70,3% (до 115,5% во втором полугодии 2022 г.). Коэффициент вариации сбытовых надбавок для прочих потребителей «менее 670 кВт» вырос на 71% (до 50,2% во втором полугодии 2022 г.); для потребителей «от 670 кВт до 10 МВт» – на 55,6% (до 46,3% во втором полугодии 2022 г.); для потребителей «свыше 10 МВт» – на 92,6% (до 53,4% во втором полугодии 2022 г.).

В целом после перехода к регулированию эталонов затрат неоднородность сбытовых надбавок для прочих потребителей трех гарантирующих поставщиков в шестой группе масштаба деятельности выросла и является крайне высокой и превышает пороговые 33% для дифференциации, характеризующейся как «значительная».

Таким образом, переход к регулированию методом сравнения аналогов привел к снижению межтерриториальной дифференциации сбытовых надбавок в целом по Российской Федерации для всех подгрупп категории «прочие потребители» (на 42,2% для потребителей «менее 670 кВт»; на 29,5% для потребителей «от 670 кВт до 10 МВт»; на 27,9% для потребителей «свыше 10 МВт»).

Разброс сбытовых надбавок во втором полугодии 2022 г. для прочих потребителей «менее 670 кВт» составил 8,5 раза (-94,8% по сравнению со вторым полугодием 2018 г.); для потребителей «от 670 кВт до 10 МВт» – 25,4 раза (-97,0% по сравнению со вторым полугодием 2018 г.); для потребителей «свыше 10 МВт» – 17,6 раза (-80,3% по сравнению с разбросом на второе полугодие 2018 г.).

В группах масштабов деятельности гарантирующих поставщиков уровень межрегиональной дифференциации сбытовых надбавок для подгрупп категории «прочие потребители» после перехода к регулированию методом сравнения аналогов снизился на 8,5% до 61,9% для всех групп масштабов деятельности за исключением шестой группы масштаба деятельности и четвертой группы масштаба деятельности для прочих потребителей «свыше 10 МВт».

Наиболее высокие различия в уровне сбытовых надбавок наблюдаются в первой и шестой группе масштаба деятельности. В целом межрегиональная дифференциация сбытовых надбавок для прочих потребителей с величиной максимальной мощности принадлежащих им энергопринимающих устройств «до 670 кВт» ниже, чем для потребителей «свыше 10 МВт». Тем не менее ее уровень остается значительным.

Обсуждение

Динамика коэффициентов осцилляции и вариации показывает, что межрегиональная дифференциация сбытовых надбавок как для категории «население», так и для категории «прочие потребители» (по выборке из 139 гарантирующих поставщиков) за рассматриваемый период несколько снизилась, а сбытовые надбавки гарантирующих поставщиков стали менее вариативными и более однородными. Тем не менее уровень неоднородности и вариации сбытовых надбавок по категориям потребителей, утвержденных на второе полугодие 2022 г., по-прежнему остается крайне высоким и превышает пороговые 33% для дифференциации, характеризующейся как «значительная».

В большинстве групп масштаба деятельности гарантирующих поставщиков введенное регулирование эталонов затрат привело к определенному снижению межрегиональных различий между сбытовыми надбавками

как для населения, так и для прочих потребителей, остающихся, однако, значительными. Это связано с тем, что основными факторами, влияющими на величину сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков (заложенными в методику), являются: эталоны затрат гарантирующих поставщиков (нормируемые по группам масштаба деятельности и группам регионов деятельности), неподконтрольные расходы (размер которых также ограничивается) и полезный отпуск электрической энергии.

Введение эталонов затрат, на основе которых формируется часть необходимой валовой выручки гарантирующих поставщиков, обеспечило снижение уровня межрегиональной дифференциации сбытовых надбавок в целом по исследуемой выборке. Однако наличие неэталонных составляющих в структуре НВВ и высокая степень вариативности индивидуальных особенностей функционирования гарантирующих поставщиков (структура потребления и объем полезного отпуска) сдерживали снижение межрегиональной дифференциации сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков и привели к сохранению значительного уровня межрегиональной дифференциации сбытовых надбавок. Так, внутри каждой группы масштаба деятельности по-прежнему присутствуют гарантирующие поставщики, функционирующие в схожих условиях (одна группа масштаба деятельности и одна группа регионов) и имеющие незначительно (от 1% до 6%) различающийся полезный отпуск для категории «население», сбытовая надбавка которых на второе полугодие 2022 г. различается в разы.

Учитывая методологические особенности формирования сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков при тарифном регулировании методом сравнения аналогов, при неизменности применяемой методологии, по нашему мнению, не стоит ожидать дальнейшего существенного снижения уровня межрегиональной дифференциации сбытовых надбавок в последующие периоды регулирования.

Заключение

Снижение межрегиональной дифференциации сбытовых надбавок являлось одной из целей внедрения эталонного регулирования деятельности гарантирующих поставщиков (регулирования с использованием метода сравнения аналогов).

Как показал проведенный анализ, по итогам перехода к регулированию эталонов затрат уровень межрегиональной дифференциации сбытовых надбавок для таких категорий потребителей, как «население» и «прочие потребители» действительно несколько снизился, однако по-прежнему остается достаточно высоким.

Таким образом, гипотеза исследования о том, что переход к регулированию деятельности гарантирующих поставщиков методом сравнения аналогов (эталонным методом), предполагающим стандартизацию эталонов затрат, учитываемых при формировании НВВ, привел к снижению уровня межрегиональной дифференциации сбытовых надбавок гаранти-

рующих поставщиков, в целом подтвердилась, однако масштаб указанного снижения был незначительным ввиду того, что НВВ и сбытовые надбавки гарантирующих поставщиков формируются как за счет компонентов, определяемых с использованием эталонов, так и за счет компонентов, при определении которых эталоны не используются.

Исходя из этого, по мнению авторов, в целях снижения межрегиональных различий сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков и конечных тарифов на электроэнергию необходимо дальнейшее совершенствование методологии эталонного регулирования гарантирующих поставщиков, а также учет недостатков применения эталонного регулирования при расширении области использования данного метода на другие сферы регулируемой деятельности в сфере электроэнергетики.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Королев В.Г. Зачем нужен эталонный принцип регулирования // Независимая газета. 2018. URL: https://www.ng.ru/ng_energiya/2018-10-08/12_7327_princip.html
2. Бадокина Е.А., Швецова И.Н. Государственное регулирование тарифов на услуги в сфере ЖКХ // Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера: Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета. 2014. № 4. С. 80–107.
3. Волконский В.А., Кузовкин А.И. Конкуренция и регулирование в управлении электроэнергетикой (теоретические подходы) // Проблемы прогнозирования. 2007. № 4. С. 54–73.
4. Изотова А.В. Тарифное регулирование в сфере электроэнергетики: проблемы правоприменения и тенденции развития // Правовой энергетический форум. 2017. № 1. С. 33–38.
5. Орлова Ю.А. Реформа регулирования тарифов электросетевых компаний России: условия повышения конкурентоспособности сектора // Современная конкуренция. 2014. № 4. С. 26–48.
6. Чунина А.Е., Синицина Д.Г., Коноплева В.С. Проблемы ценообразования в энергетической отрасли России // Общество, экономика, управление. 2019. Т. 4, № 3. С. 45–49.
7. Суюнчев М.М., Мозговая О.О., Кузнецов В.В. Исследование тарифных последствий применения эталонного метода регулирования деятельности гарантирующих поставщиков электрической энергии // РАНХиГС. 2020. URL: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3676241>
8. Shleifer A. A theory of yardstick regulation // Rand Journal of Economics. 1985. Vol. 16, no. 3. P. 319–327.

9. Joskow P.L. Incentive Regulation and Its Application to Electricity Networks // *Review of Network Economics*. 2008. Vol. 7, iss. 4. P. 547–560.
10. Arentsen M.J., Künneke R.W. Economic organization and liberalization of the electricity industry: in search of conceptualization // *Energy policy*. 1996. Vol. 24, no. 6. P. 541–552. URL: [https://doi.org/10.1016/0301-4215\(96\)00044-4](https://doi.org/10.1016/0301-4215(96)00044-4)
11. Jamasb T., Pollitt M. Benchmarking and regulation: international electricity experience // *Utilities Policy*. 2000. Vol. 9, iss. 3. P. 107–130. URL: [https://doi.org/10.1016/S0957-1787\(01\)00010-8](https://doi.org/10.1016/S0957-1787(01)00010-8)
12. Jamasb T., Pollitt M. International Benchmarking and Yardstick Regulation: An Application to European Electricity Utilities // *Cambridge Working Papers in Economics*. 2001. URL: <https://ideas.repec.org/p/cam/camdae/0115.html>
13. Jamasb T., Pollitt M. International benchmarking and regulation: an application to European electricity distribution utilities // *Energy Policy*. 2003. Vol. 31, iss. 15. P. 1609–1622. URL: [https://doi.org/10.1016/S0301-4215\(02\)00226-4](https://doi.org/10.1016/S0301-4215(02)00226-4)
14. Поликарпова Т.И., Рубан Т.П. Проблемы в области ценообразования на электроэнергию // *Актуальные вопросы современной науки*. 2014. № 35. С. 280–289. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=21759218>
15. Яркин Е.В., Долматов И.А., Москвитин О.А. и др. Тарифная политика в Российской Федерации в отраслях коммунальной сферы: приоритеты, проблемы, перспектива. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2020. URL: <https://conf.hse.ru/mirror/pubs/share/366633759.pdf>
16. Долматов И.А., Панова М.А. Тарифное регулирование методом эталонных затрат: ожидания и реальность // *Энергорынок*. 2018. № 3. С. 16–23. URL: <https://publications.hse.ru/mirror/pubs/share/direct/220396482>
17. Основные направления тарифного регулирования в сферах электроэнергетики и ЖКХ // *ФАС России*. 2018. URL: http://protariff.ru/uploads/W48TQEF_5SnWT7KU.pdf
18. Васин Д.А., Васин В.А., Шишкина Н.С. О применении метода эталонных надбавок гарантирующих поставщиков электрической энергии // *Вестник Тульского филиала Финуниверситета*. 2018. № 1. С. 377–378.
19. Обзоры сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков за 2014–2018 г. // Ассоциация «НП Совет рынка». URL: <https://www.np-sr.ru/ru/market/retail/dogc/index.htm>
20. Ito N., Miyazone T. Yardstick competition. In: *Public regulation and industries: Electric power supply industry*. Tokyo: NTT Syuppan, 1994. P. 88–124.
21. Kumbhakar S.C., Hjalmarsen L. Relative performance of public and private ownership under yardstick competition: Electricity retail distribution // *European Economic Review*. 1998. Vol. 42, no. 1. P. 97–122.
22. Ylvinger S. The operation of Swedish motor-vehicle inspections: Efficiency and some problems concerning regulation // *Transportation*. 1998. Vol. 25, no. 1. P. 23–36.
23. Dalen D.M., Gómez-Lobo A. Yardsticks on the road: Regulatory contracts and cost efficiency in the Norwegian bus industry // *Transportation*. 2003. Vol. 30, no. 4. P. 371–386.
24. Mizutani F., Kozumi H., Matsushima N. Does yardstick regulation really work? Empirical evidence from Japan's rail industry // *Journal of Regulatory Economics*. 2009. P. 308–323. DOI: 10.1007/s11149-009-9097-0
25. Любимова Е.В. Электроэнергетика: экономические оттенки российских трендов // *ЕКО*. 2019. Т. 49, № 9. С. 8–22. URL: <https://ecotrends.ru/index.php/eco/article/view/3872>

26. Куковеров М.В. Экономия от масштаба на розничном рынке электроэнергии России: об одной естественной и одной неестественной монополии // Пространственная экономика. 2018. № 4. С. 39–66. DOI: 10.14530/se.2018.4.039-066
27. Мозговая О.О., Шеваль Ю.В., Кузнецов В.В. Эталонный метод регулирования как путь к повышению эффективности деятельности гарантирующих поставщиков // Вестник Евразийской науки. 2019. № 5. URL: <https://esj.today/PDF/77ECVN519.pdf>
28. Фрей Д.А., Павленок А.А., Нестулаева Д.Р. Совершенствование методов регулирования сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков // Вестник экономики, права и социологии. 2020. № 3. С. 40–46. URL: <https://www.vestnykeps.ru/0320/8.pdf>

ОФИЦИАЛЬНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

1. Приказ ФАС России от 21.11.2017 N 1554/17 «Об утверждении методических указаний по расчету сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков с использованием метода сравнения аналогов» (ред. от 21.12.2020) // КонсультантПлюс.
2. Приказы об установлении сбытовых надбавок на 2014–2022 гг. // ИЭЕМ РАНХиГС. 2022. URL: <https://clck.ru/32FG7e>

REFERENCES

1. Korolev, V.G. (2018) 'Zachem nuzhen etalonnnyy printsip regulirovaniya [Why do we need a yardstick regulation]', *Nezavisimaya Gazeta*. Available at: https://www.ng.ru/ng_energiya/2018-10-08/12_7327_princip.html (accessed 13 October 2022). (In Russian).
2. Badokina, E.A. and Shvetsova, I.N. (2014) 'Gosudarstvennoye regulirovaniye tarifov na uslugi v sfere ZHKKH [Tariff state regulation for services in the housing and communal sphere]', *Korporativnoye upravleniye i innovatsionnoye razvitiye ekonomiki Severa: Vestnik Nauchno-issledovatel'skogo tsentra korporativnogo prava, upravleniya i venchurnogo investirovaniya Syktyvskarskogo gosudarstvennogo universiteta*, 4, pp. 80–107. (In Russian).
3. Volkonsky, V.A. and Kuzovkin, A.I. (2007) 'Konkurentsia i regulirovaniye v upravlenii elektroenergetikoy (teoreticheskiye podkhody) [Competition and regulation in the management of the electric power industry (theoretical approaches)]', *Problemy prognozirovaniya*, 4, pp. 54–73. (In Russian).
4. Izotova, A.V. (2017) 'Tarifnoye regulirovaniye v sfere elektroenergetiki: problemy pravoprimeneniya i tendentsii razvitiya [Tariff regulation in the electric power industry: problems of law enforcement and development trends]', *Pravovoy energeticheskiy forum*, 1, pp. 33–38. (In Russian).
5. Orlova, Y.O. (2014) 'Reforma regulirovaniya tarifov elektrosetevykh kompaniy Rossii: usloviya povysheniya konkurentosposobnosti sektora [Electricity distribution tariffs regulation reform in Russia: provisions for increase competitiveness of the sector]', *Sovremennaya konkurentsia*, 4, pp. 26–48. (In Russian).

6. Chunina, A.E., Sinitina, D.G. and Konopleva, V.S. (2019) 'Problemy tsenoobrazovaniya v energeticheskoy otrasli Rossii [The problem of pricing in energy sector]', *Society, economy, management*, 4(3), pp. 45–49. (In Russian).
7. Suyunchev, M.M., Mozgovaya, O.O. and Kuznetsov, V.V. (2020) 'Issledovaniye tarifnykh posledstviy primeneniya etalonnogo metoda regulirovaniya deyatel'nosti garantiruyushchikh postavshchikov elektricheskoy energii [Study of the tariff consequences of the application of the reference method for regulating the activities of guaranteeing electricity suppliers]', *RANEP*. (In Russian). DOI:10.2139/ssrn.3676241
8. Shleifer, A. (1985) 'A theory of yardstick regulation', *Rand Journal of Economics*, 16(3), pp. 319–327.
9. Joskow, P.L. (2008) 'Incentive regulation and its application to electricity networks', *Review of Network Economics*, 7(4), pp. 547–560.
10. Arentsen, M.J. and Künneke, R.W. (1996) 'Economic organization and liberalization of the electricity industry: in search of conceptualization', *Energy policy*, 24(6), pp. 541–552. DOI: 10.1016/0301-4215(96)00044-4
11. Jamasb, T. and Pollitt, M. (2000) 'Benchmarking and regulation: international electricity experience', *Utilities Policy*, 9(3), pp. 107–130. DOI: 10.1016/S0957-1787(01)00010-8
12. Jamasb, T. and Pollitt, M. (2001) 'International benchmarking and yardstick regulation: An application to European electricity utilities', *Cambridge Working Papers in Economics*. Available at: <https://ideas.repec.org/p/cam/camdae/0115.html> (accessed 13 October 2022).
13. Jamasb, T. and Pollitt, M. (2003) 'International benchmarking and regulation: An application to European electricity distribution utilities', *Energy Policy*, 31(15), pp. 1609–1622. DOI: 10.1016/S0301-4215(02)00226-4
14. Polikarpova, T.I. and Ruban, T.P. (2014) 'Problemy v oblasti tsenoobrazovaniya na elektro-energiyu [Problems in the field of pricing for electricity]', *Topical issues of the modern economy*, 35, pp. 280–289. Available at: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=21759218> (accessed 13 October 2022). (In Russian).
15. Yarkin, E.V., Dolmatov, I.A., Moskvitin, O.A. et al. (2020) 'Tarifnaya politika v Rossiyskoy Federatsii v otraslyakh kommunal'noy sfery: priority, problemy, perspektiva [Tariff policy in the Russian Federation in the public utilities sector: priorities, problems, prospects]', Higher School of Economics. Available at: <https://conf.hse.ru/mirror/pubs/share/366633759.pdf> (accessed 13 October 2022). (In Russian).
16. Dolmatov, I.A. and Panova, M.A. (2018) 'Tarifnoye regulirovaniye metodom etalonnkh zatrat: ozhidaniya i real'nost' [Tariff regulation by the reference cost method: expectations and reality]', *Energorynok*, 3, pp. 16–23. Available at: <https://publications.hse.ru/mirror/pubs/share/direct/220396482> (accessed 13 October 2022). (In Russian).
17. FAS Russia (2018) *Osnovnyye napravleniya tarifnogo regulirovaniya v sferakh elektroenergetiki i ZHKKH* [The main directions of tariff regulation in the spheres of electric power industry and housing and communal services]. Available at: http://protariff.ru/uploads/W48TQEF_5SnWT7KU.pdf (accessed 13 October 2022). (In Russian).
18. Vasin, D.A., Vasin, V.A. and Shishkina, N.S. (2018) 'O primenении metoda etalonnkh nadbavok garantiruyushchikh postavshchikov elektricheskoy energii [Application of method of standard cost in the calculation of sales markups of guaranteeing suppliers of electric energy]', *Vestnik Tul'skogo filiala Finuniversiteta*, 1, pp. 377–378. (In Russian).
19. NP Market Council (2018) *Reviews of sales allowances of guaranteeing suppliers for 2014–2018* [Obzory sbytovykh nadbavok garantiruyushchikh postavshchikov za 2014–2018 gg.]. Available at: <https://www.np-sr.ru/ru/market/retail/dogc/index.htm> (accessed 13 October 2022). (In Russian).

20. Ito, N. and Miyazone, T. (1994) 'Yardstick competition', in: *Public regulation and industries: Electric power supply industry*. Tokyo: NTT Syuppan, pp. 88–124.
21. Kumbhakar, S.C. and Hjalmarsson, L. (1998) 'Relative performance of public and private ownership under yardstick competition: Electricity retail distribution', *European Economic Review*, 42(1), pp. 97–122.
22. Ylvinger, S. (1998) 'The operation of Swedish motor-vehicle inspections: Efficiency and some problems concerning regulation', *Transportation*, 25(1), pp. 23–36.
23. Dalen, D.M. and Gómez-Lobo, A. (2003) 'Yardsticks on the road: Regulatory contracts and cost efficiency in the Norwegian bus industry', *Transportation*, 30(4), pp. 371–386.
24. Mizutani, F., Kozumi, H. and Matsushima, N. (2009) 'Does yardstick regulation really work? Empirical evidence from Japan's rail industry', *Journal of Regulatory Economics*, pp. 308–323. DOI: 10.1007/s11149-009-9097-0
25. Lyubimova, E.V. (2019) 'Elektroenergetika: ekonomicheskiye ottenki rossiyskikh trendov [Electric power industry: Economic nuances of Russian trends]', *ECO*, 49(9), pp. 8–22. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2019-9-8-22 (In Russian).
26. Kukoverov, M.V. (2018) 'Ekonomiya ot masshtaba na roznichnom rynke elektroenergii Rossii: ob odnoy yestestvennoy i odnoy neyestestvennoy monopolii [Economy of scale in Russian retail electricity market: On one natural and one unnatural monopoly]', *Spatial Economics*, 4, pp. 39–66. DOI: 10.14530/se.2018.4.039-066 (In Russian).
27. Mozgovaya, O.O., Sheval, Yu.V. and Kuznetsov, V.V. (2019) 'Etalonnnyy metod regulirovaniya kak put' k povysheniyu effektivnosti deyatel'nosti garantiruyushchikh postavshchikov [Development of default electricity suppliers' efficiency by the yardstick regulation]', *The Eurasian Scientific Journal*, 5. Available at: <https://esj.today/pdf/77ecvn519.pdf> (accessed 13 October 2022). (In Russian).
28. Frey, D.A., Pavlenok, A.A. and Nestulaeva, D.R. (2020) 'Sovershenstvovaniye metodov regulirovaniya sbytovykh nadbavok garantiruyushchikh postavshchikov [Improvement of methods of regulation of sales markups of guaranteed suppliers]', *The Review of Economy, the Law and Sociology*, 3, pp. 40–46. Available at: <https://www.vestnykeps.ru/0320/8.pdf> (accessed 13 October 2022). (In Russian).

Статья поступила в редакцию: 13.10.2022;
 одобрена после рецензирования: 10.02.2023;
 принята к публикации: 21.02.2023.

Научная статья

УДК: 338.51

DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-1-150-175

ПОДХОДЫ К РЕГУЛИРОВАНИЮ ТАРИФОВ НА ПОДКЛЮЧЕНИЕ ОБЪЕКТОВ КАПИТАЛЬНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА К КОММУНАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЕ

**Сиваев Сергей Борисович¹,
Смирнов Олег Олегович²**

^{1,2} Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»,
101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20.

¹ Кандидат технических наук, профессор Высшей школы урбанистики
имени А.А. Высоковского ФГПП; sergei.sivaev@gmail.com; ORCID: 0000-0001-6196-9040

² Аспирант, Аспирантская школа по государственному и муниципальному управлению;
olegsmirnov54@gmail.com; ORCID: 0000-0003-2684-2217

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы тарифного регулирования подключений (технологического присоединения) объектов капитального строительства к городской коммунальной инфраструктуре. Законодательное упорядочивание процедур подключения построенных объектов недвижимости к системам инженерно-технического обеспечения последних лет происходило в основном по отраслевому принципу, что привело к значительным различиям в тарификации подключения к разным видам коммунальных систем. Это создает ряд проблем как для застройщиков, так и для развития инженерной инфраструктуры городов. Данное исследование направлено на анализ текущей ситуации в тарифном регулировании подключений и поиск направления решения выявленных проблем. В рамках работы был проведен анкетный опрос администраций 102 городов, в котором уточнялись значения устанавливаемых тарифов, определялись разные подходы и узкие места практики подключений. В результате выявлены существенные различия в принятой методологии тарифного регулирования подключений для различных видов коммунальной инфраструктуры, определен перечень проблемных вопросов, снижающих прогнозируемость расходов застройщиков на подключение к коммунальной инфраструктуре и оказывающих негативное влияние на пространственное развитие российских городов, а также определены дальнейшие шаги по улучшению существующей практики тарифного регулирования.

Ключевые слова: тарифное регулирование, технологическое присоединение, тарифы на подключение, транзитные сети, теплоснабжение, водоснабжение, водоотведение.

Для цитирования: Сиваев С. Б., Смирнов О. О. Подходы к регулированию тарифов на подключение объектов капитального строительства к коммунальной инфраструктуре // Вопросы государственного и муниципального управления. 2023. № 1. С. 150–175. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-1-150-175.

Original article

APPROACHES TO REGULATION OF TARIFFS FOR CONNECTING CAPITAL CONSTRUCTION OBJECTS TO PUBLIC UTILITIES INFRASTRUCTURE

Sergey B. Sivaev¹,
Oleg O. Smirnov²

^{1,2} National Research University Higher School of Economics,
20 Myasnitskaya Str., 101000 Moscow, Russia

¹ Candidate of Technical Sciences, Professor of the Vysokovsky Graduate School
of Urbanism, Faculty of Urban and Regional Development; sergei.sivaev@gmail.com;
ORCID: 0000-0001-6196-9040

² Postgraduate student; olegsmirnov54@gmail.com; ORCID: 0000-0003-2684-2217

Abstract. The article presents the issues of tariff regulation of connections (technological connection) of capital construction objects to the city communal infrastructure. Legislative streamlining of the connection of real estate objects under construction to engineering and technical support systems mainly took place according to the sectoral principle, which led to significant differences in the tariffication of connection to different types of engineering systems. This creates problems both for developers and for the development of the engineering infrastructure of the Russian cities. This study aims at analyzing the current situation in the tariff regulation of connections and finding solutions to the identified problems. As part of the work, a questionnaire survey of the administrations of 102 cities was carried out, in which the values of the established tariffs were clarified, different approaches and bottlenecks of the connection practice were determined. As a result, significant differences are revealed in the adopted methodology of tariff regulation of connections for various types of communal infrastructure, a list of problematic issues have been identified which reduce the predictability of developers' costs for connecting to communal infrastructure and have a negative impact on the spatial development of the Russian cities. Further steps are suggested to improve the existing practice of tariff regulation.

Keywords: tariff regulation, technological connection, connection tariffs, transit networks, heat supply, water supply, water disposal.

For citation: Sivaev, S.B. and Smirnov, O.O. (2023) 'Approaches to regulation of tariffs for connecting capital construction objects to public utilities infrastructure', *Public Administration Issues*, 1, pp. 150–175. (In Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-1-150-175.

JEL Classification: R58.

Введение

За последние пятнадцать лет Россия прошла достаточно большой путь в упорядочивании процедур и стоимости при подключении вновь построенных объектов недвижимости к системам инженерно-технического обеспечения. Нормами действующего законодательства детально регламентирован порядок и процедуры подключения. Необходимость такого регулирования заключается в том, что с одной стороны этого взаимодействия присутствует монополист, и если это взаимодействие оставить в рамках общих гражданских правоотношений, без специальной регламентации, то монополист неизбежно будет пользоваться своим монопольным правом диктовать условия и цены.

В итоге, благодаря законодательному регулированию, процедуры и стоимость подключения стали более предсказуемыми – доля издержек застройщиков на подключение сократилась почти вдвое и сейчас редко превышает 10% от общих затрат на строительство.

При этом законодательство развивалось по отраслевому принципу, что привело к значительным различиям в процедурах и принципах тарифообразования для различных инфраструктур. Далеко не всегда эти различия имеют понятную логику. В результате существующая методология на практике создает ряд проблем для развития инженерной инфраструктуры российских городов – она содержит в себе неэффективный механизм формирования платы за подключение, который, с одной стороны, на практике формирует высокие риски для собственников подключаемых объектов, главным образом застройщиков, в связи с неопределенностью сроков и стоимости подключения, с другой стороны, не позволяет городским властям и ресурсоснабжающим организациям (далее – РСО) системно заниматься вопросами планового развития сетевого хозяйства.

В связи с этим необходима разработка подходов, ориентированных на повышение прогнозируемости и прозрачности расходов на подключение объектов капитального строительства при условии обеспечения планового развития сетевого хозяйства коммунальной инфраструктуры. Очевидно, что чем прозрачней условия ценообразования и чем ниже издержки застройщиков, связанные с подключением новых объектов недвижимости к инженерным сетям, тем больше шансов для развития городов и тем в меньшей степени коммунальная инфраструктура выступает сдерживаю-

щим фактором городского развития. Сегодня же отсутствие прозрачности подключений подчас заставляет застройщиков уходить из тех регионов, где решение проблем особенно затруднено.

Следует отметить недостаток теоретического и методологического обоснования тарификации подключений. В отечественных и зарубежных источниках существует относительно небольшое количество исследований этого вопроса. Некоторые аспекты финансирования развития инженерной инфраструктуры рассматривались в работах Э. Н. Аскерова, А. С. Пузанова и С. Б. Сиваева. Они обосновали существование трех источников доходов коммунальных монополий. Это либо бюджет (налогоплательщики), который должен оплачивать услуги, имеющие характеристики публичного блага, либо тарифная выручка от продажи коммунальных ресурсов (действующие потребители), либо платежи новых потребителей. На практике перечисленные три вида платежей представляют собой механизмы финансирования городской инженерной инфраструктуры. Так, первый – плата налогоплательщиков – единовременные бюджетные инвестиции. В рамках данной модели развитие объектов инфраструктуры осуществляется за счет налоговых поступлений. Второй вид – плата действующих потребителей – тариф с «инвестиционной составляющей», когда действующие потребители за счет дополнительной составляющей тарифа финансируют развитие объектов инфраструктуры для будущих потребителей. Наконец, третий вид оплаты называют моделью платы за подключение – платеж, который вносят коммунальным предприятиям застройщики объектов капитального строительства для финансирования издержек, связанных с развитием систем городской коммунальной инфраструктуры.

В своей работе (см.: Сиваев, Пузанов, Аскеров, 2007) авторы показали, что в основе выбора модели финансирования коммунальных монополий стоит определение потенциального выгодоприобретателя. Как правило, такими выгодоприобретателями в случае развития городской коммунальной инфраструктуры становятся собственники вновь построенной недвижимости и чаще всего – жители построенных домов.

Средства на финансирование строительства инфраструктуры для новых объектов можно получить за счет платы, взимаемой с новых потенциальных собственников жилья в построенных многоквартирных домах (далее – МКД). Однако они появляются уже после завершения строительства, поэтому за будущих собственников недвижимости может заплатить застройщик, а затем, на этапе продаж, вернуть деньги за строительство, включая расходы на подключение. В этом случае плату внесут именно новые потребители, которые и считаются конечными выгодоприобретателями, т.е. процесс привлечения финансирования выстроится за счет тех, кто получает выгоду от подключения.

Таким целям полностью соответствует модель платы за подключение. Как отмечают исследователи (Сиваев, Аскеров, 2006), в этом случае застройщик эффективнее всего покрывает расходы РСО на развитие инфраструктуры – не требуются долгосрочные инвестиции, и в случае авансовых платежей застройщиков строительство можно осуществлять только за счет

договоров технологического присоединения. Экономический анализ эффективности различных методов финансирования коммунальной инфраструктуры (см.: Сиваев, Пузанов, Аскеров, 2007) позволил сделать выводы относительно обоснованности использования платы за подключение: плата за подключение не должна быть выше альтернативных издержек застройщика, иначе это может приводить к конфликтным ситуациям; плата за подключение лимитирована оценкой величины будущих доходов от объекта недвижимости и ценой финансовых ресурсов для ее создания.

Изучению перекрестного субсидирования в тарифах на технологическое присоединение в теплоснабжении посвящена работа П. З. Иванишина и М. Т. Хамидуллина (2020), закреплению единого подхода платы за подключение в тепле и воде – Е. А. Холостова (2017), теме ценообразования в электроснабжении – Б. А. Файна (2015). В остальном же актуальные публикации касаются иных аспектов темы технологического присоединения, например, технических условий и договоров технологического присоединения (Хамидуллин, 2021), экономической обоснованности обременения строителей техническими условиями (Тотоев, 2020), а также сроков технологического присоединения (Агафонов, Кузнецов, 2017).

Публикации зарубежных авторов в большинстве случаев не исследуют проблему финансирования развития инженерной инфраструктуры комплексно – как правило, исследования проводились с целью показать ситуацию отдельной страны или региона по проблемам подключений к инженерным сетям либо раскрыть один из аспектов, который в будущем окажет наибольшее влияние на весь сектор. Так, публикация коллектива авторов из Пантеон-Сорбонны (Arab et al., 2016) демонстрирует проблемы, с которыми сталкиваются девелоперы во Франции: в статье обсуждаются вопросы подключения объектов к системам инженерной инфраструктуры. В работе других авторов из Франции (Colombert, Diab, 2017) внимание уделено ограничениям, не позволяющим развивать централизованные сети теплоснабжения – с начала 2000-х гг. эти системы во Франции получают распространение.

П. Константин (Konstantin, 2018) представил комплексный обзор систем централизованного теплоснабжения, где показал, что с начала 2000-х гг. популярность централизованного теплоснабжения в Германии также растет. Подробное описание особенностей управления водоснабжением и водоотведением в Бразилии и сравнительный их анализ с соответствующими европейскими практиками предпринят в работе К. Степпинга (Stepping, 2016). В ней автор рассматривает законодательство с позиций экспертного сообщества страны и приходит к выводам о нежелательности частного участия в сфере водоотведения Бразилии.

Авторы Л. Дж. Жонг и А. П. Дж. Мол (Zhong, Mol, 2008) рассмотрели практику публичных слушаний по установлению тарифов в Китае. Об обязательствах застройщика по подключению построенных зданий к необходимой инфраструктуре подробно рассказывает в другой работе по Китаю Б. Додсон (Dodson, 2011). Ряд зарубежных исследователей (см., например: McLean, Roggema, 2019; Grueau et al., 2019) указывают на то, что существующие процессы взаимодействия в коммунальном секторе в большинстве

стран изменятся в сторону равного доступа к благам и большей прозрачности в результате внедрения цифровых технологий.

Комплексных же теоретических и методологических работ, которые бы охватывали вопросы тарифного регулирования подключений за рубежом, практически нет. Так что, несмотря на большую заинтересованность профессионального сообщества, прежде всего застройщиков, разработанность темы в научной литературе следует считать недостаточной. Полагаем, что наше исследование оживит дискуссию по вопросу тарифного регулирования подключений. Этому будет способствовать проведенный авторами данной статьи критический анализ существующей методологии формирования платы за подключение, обоснование ряда ее проблемных мест. Представленное исследование должно было доказать (или опровергнуть) выдвинутую авторами гипотезу о том, что *ограничения существующего механизма тарифного регулирования связаны с отсутствием единого подхода – отраслевая нормативная база дает обратный эффект, приводя к отличным друг от друга практикам применения при подключении к коммунальным системам.*

Методы

Прежде всего, необходимо было проанализировать опыт российских городов и определить проблемные места практики тарифного регулирования подключений. Для получения информации о состоянии жилищно-коммунального комплекса российских городов были использованы данные опросных листов органов МСУ. Всего для исследования взята информация по 102 городам. По численности населения это:

- 12 городов-миллионеров (более 1 млн чел.);
- 20 крупнейших городов (от 500 тыс. чел. до 1 млн чел.);
- 34 больших города (от 100 тыс. чел. до 250 тыс. чел.);
- 36 крупных городов (от 250 тыс. чел. до 500 тыс. чел.).

Ответы, которые были предоставлены администрациями, можно структурировать по следующим четырем наиболее важным показателям:

- размер тарифов на подключение в городе. В большинстве городов тарифы, как правило, были установлены в конце 2020 г. сроком на один год (на 2021 г.). Города, где тарифных ставок нет, из анализа по размеру платы за подключение исключались. В ряде случаев данные о тарифных решениях были взяты с официальных сайтов региональных регулирующих органов;
- доля платы за подключение в суммарной годовой выручке РСО города в динамике (2010–2020 гг.);
- проблемы с процедурами подключения объектов капитального строительства;
- принятые регионом (городом) шаги по оптимизации взаимоотношений РСО и застройщиков.

На основе структурированных данных выявлялись проблемы практики тарифного регулирования подключений для систем теплоснабжения

и водоснабжения/водоотведения. Были выбраны только указанные системы, поскольку снабжение теплом и водой, как правило, локализовано в границах города и не выходит на региональный или общенациональный уровень, как в случае с электричеством и газом. Это целиком городская инфраструктура, доступ к которой отчасти и определяет городской образ жизни (Чумаков, 2010). Ее функционирование направлено на обеспечение коммунальными ресурсами как населения, так и хозяйствующих субъектов, ведущих бизнес на территории города. Подобная особенность позволяет сосредоточиться на анализе данных двух коммунальных систем – наиболее актуальных для городского развития.

Результаты

Сфера теплоснабжения

Плата за подключение к системам теплоснабжения в России определяется для каждого потребителя в соответствии с Федеральным законом N 190-ФЗ «О теплоснабжении», градостроительным законодательством (ГрК РФ), Правилами подключения к системам теплоснабжения (ПП РФ от 30.11.2021 N 2115), Методическими указаниями по расчету регулируемых цен (тарифов) в сфере теплоснабжения (Приказ ФСТ России от 13.06.2013 N 760-э), Основами ценообразования в сфере теплоснабжения (ПП РФ от 22.10.2012 N 1075), исходя из подключаемой тепловой нагрузки или в индивидуальном порядке.

В первом случае региональными регулирующими органами утверждается плата за подключение в расчете на единицу мощности по тарифным ставкам. Размер платы за подключение по тарифным ставкам определяется расходами на проведение мероприятий по подключению объектов заявителей, расходами на создание (реконструкцию) тепловых сетей (за исключением создания (реконструкции) тепловых пунктов) от существующих тепловых сетей или источников тепловой энергии до точек подключения объектов заявителей (включая проектирование), расходами на создание (реконструкцию) тепловых пунктов от существующих тепловых сетей или источников тепловой энергии до точек подключения объектов заявителей и налогом на прибыль.

Индивидуальный порядок подключения предусматривает индивидуальную оплату по договору технологического присоединения. Она устанавливается в случае отсутствия технической возможности подключения – если нет такой возможности, то используется только индивидуальная плата за подключение. В размер платы за подключение, устанавливаемой в индивидуальном порядке, включаются средства для компенсации затрат регулируемой организации, а сроки на заключение договора увеличиваются сообразно срокам принятия решения тарифным органом в отношении индивидуальной оплаты, что может существенно затягивать процессы и увеличивать конечную стоимость подключения объектов капитального строительства.

В сфере теплоснабжения используется единая ставка тарифа для платы за подключение – ставка за единицу нагрузки. Она может дифференци-

роваться согласно величине нагрузки объекта капитального строительства. В практике российских городов данный аспект представлен двумя видами нагрузок – от 0,1 до 1,5 Гкал/ч и более 1,5 Гкал/ч.

Следует отметить, что большинство городов также устанавливают ставки за нагрузки менее 0,1 Гкал/ч, которые относятся преимущественно к индивидуальному жилищному строительству.

В то же время объекты индивидуального жилищного строительства крайне редко подключаются к централизованным системам теплоснабжения. Исходя из этого положения, в дальнейшем анализе данную нагрузку решено не учитывать – предлагается сосредоточиться на оставшихся двух видах нагрузок. Анализируются два аспекта – особенности тарифного регулирования подключений и размер платы за подключение.

В практике российских городов можно выделить четыре группы особенностей тарифного регулирования в теплоснабжении (см. рис. 1):

- ставки для случая, предусмотренного федеральным законодательством, – для объектов, формирующих нагрузки не более 1,5 Гкал/ч;
- группа городов, где дополнительно установлены тарифные ставки для объектов капитального строительства, формирующих нагрузки более 1,5 Гкал/ч;
- группа городов, где кроме ставок за нагрузку установлены ставки за единицу длины создаваемой сети, т.е. использован подход, аналогичный другим инженерным системам, где применяется ставка за единицу длины сети;
- группа городов, где установленных тарифных ставок нет и используются только индивидуальные тарифные ставки.

Рисунок 1

Количество городов по особенностям тарифного регулирования в теплоснабжении, шт.



Источники: Составлен авторами по предоставленным администрациями городов и опубликованным в открытом доступе тарифным решениям региональных регуляторов, утвержденным на 2021 г. (– и далее, если не указано иное).

Наибольшая группа – это города, где в соответствии с федеральным законодательством установлены только тарифные ставки для объектов, формирующих нагрузку от 0,1 до 1,5 Гкал/ч. Таких городов менее половины – 42 города из 102. Уже этот факт говорит о том, что с законодательством далеко не все благополучно. Дело в том, что очень часто многоквартирные дома высокой этажности превышают нагрузку в 1,5 Гкал/час. И использование для таких случаев каждый раз индивидуальных тарифных ставок приводит к большей неопределенности расходов застройщиков, а в конечном счете – к увеличению платы за подключение, что негативно сказывается на объемах строительства.

В силу этого обстоятельства во многих городах (а это около четверти городов выборки – 24 города из 102) устанавливаются тарифные ставки для нагрузки более 1,5 Гкал/ч. В этих городах помимо нагрузок менее 0,1 Гкал/ч (для индивидуальных домостроений) и от 0,1 до 1,5 Гкал/ч (для мало- и среднеэтажных МКД) дополнительно устанавливается ставка тарифа за единицу нагрузки более 1,5 Гкал/ч (высотные МКД), что является позитивным решением, поскольку данная дифференциация стимулирует строительство конструктивно сложных объектов в городе. Однако, из анализа практик следует, что для нагрузки более 1,5 Гкал/ч устанавливаются меньшие величины тарифных ставок, нежели для нагрузки от 0,1 до 1,5 Гкал/ч, что напрямую сказывается на конечных издержках по строительству таких объектов – подключение высотных многоэтажных объектов для застройщика может обходиться дешевле.

В городах третьей группы существует уникальная практика установления ставки за единицу длины сети в сфере теплоснабжения (когда как нормативно подразумевается только одна ставка – за создаваемую нагрузку). При этом размерность платы в руб./Гкал сохраняется, что не позволяет говорить об этом как о нарушении. Очевидно, это самостоятельная попытка регионального регулятора унифицировать подходы к формированию платы за подключение ко всем видам инженерных инфраструктур. Следует понимать, что такая ситуация ведет к негативным последствиям как для взаимодействия застройщиков и РСО, так и для города в целом, поскольку, с одной стороны, появляется непрозрачный элемент регулирования в виде нестандартного взимания платы, а с другой стороны, в сфере теплоснабжения стимулируется практика оплаты вне общего котла. Таких городов в выборке меньшинство – всего 8 из 102 городов, и все они представляют Московскую область (Балашиха, Королев, Мытищи, Люберцы, Красногорск, Химки, Электросталь, Подольск). Плата за подключение там установлена для всех теплоснабжающих организаций региона. Иными словами, это исключительная практика тарифного регулятора Московской области.

Наконец, четвертая группа представлена городами, где тарифные ставки на подключение к системам теплоснабжения вовсе не утверждены. Это вторая по объему городов группа – в нее входят 28 из 102 городов. Очевидно, такое положение дел связано со сложной ситуацией в теплоснабжении этих городов, отсутствием адекватного планирования развития

систем теплоснабжения. В результате – высокая неопределенность по расходам застройщиков в случае установления индивидуальных тарифных ставок или их переориентация на создание собственных локальных источников теплоснабжения. Данные города теряют время для согласования проектов, застройщики увеличивают стоимость возведения объектов, а жители своевременно не могут улучшить свои жилищные условия.

Первые три группы объединяет единый негативный аспект, который касается продолжительности действия установленных ставок. В сфере теплоснабжения они устанавливаются на календарный год и в конце его продлеваются на следующий. При этом период от принятия принципиального инвестиционного решения о строительстве объекта до заключения договора на подключение часто превышает срок действия тарифной ставки. И получается, что решение о строительстве принимается при одних планируемых расходах на подключение, а фактические расходы могут существенно отличаться от планируемых. Данная практика воспроизводится год от года, что не позволяет застройщикам достоверно планировать расходы, и в результате города получают увеличенные сроки возведения объектов и даже лишаются проектов, которые требуют продуманного планирования расходов.

Если экстраполировать данные результаты на общероссийскую ситуацию, то можно сказать, что в 76,5% городов застройщик может столкнуться с той или иной формой непрозрачного тарифного регулирования в сфере подключения к системам теплоснабжения.

Расходы за подключение в сфере теплоснабжения в общих случаях делятся на две группы – определяемые на основе тарифной ставки для нагрузки более 1,5 Гкал/ч и определяемые на основе тарифной ставки для нагрузки от 0,1 до 1,5 Гкал/ч. В силу немногочисленности городов, которые устанавливают ставку за единицу нагрузки более 1,5 Гкал/ч, их общее количество в анализе невелико (см. рис. 2).

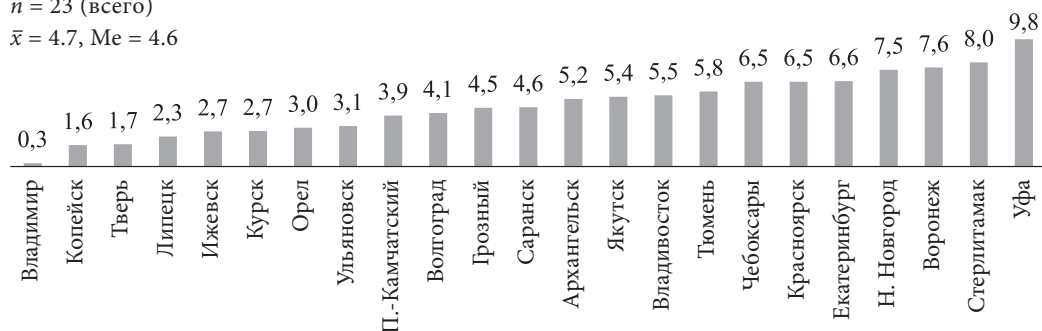
Получается, что за подключение объекта капитального строительства, который формирует нагрузку более 1,5 Гкал/ч, застройщик заплатит 4,7 млн руб./Гкал/ч в среднем по городам выборки. Обращает на себя внимание значение платы нижней части выборки – во Владимире. В этом городе застройщик платит фиксированный тариф за подключение, только если нет необходимости строительства сети. Если же строительство сетей предполагается, региональным регулирующим органом устанавливается индивидуальная плата за подключение для объектов, нагрузка которых превышает 1,5 Гкал/ч. Вероятно, такой подход связан с переходом города на регулирование по ценовой зоне теплоснабжения. В свою очередь, в ценовых зонах плата за подключение утверждается только в случае, если стороны договора не достигли соглашения о размере платы за подключение. В случае ценовых зон установленные таким образом тарифы рассматриваются как предельные с возможностью их уменьшения в рамках договоров на подключение. Но случаи уменьшения договорной платы за подключение по сравнению со тарифными ставками для ценовых зон нам в настоящий момент не известны.

Рисунок 2

Размер тарифных ставок в теплоснабжении за подключение для нагрузки более 1,5 Гкал/ч, млн руб./Гкал/ч

$n = 23$ (всего)

$\bar{x} = 4,7$, $Me = 4,6$



В остальных городах плата для этой нагрузки установлена в полном размере. Среднему и медианному значению соответствуют такие города, как Грозный и Саранск, в верхней части выборки находится Уфа, размер платы в которой более чем в два раза выше средней.

Ставка за подключение для нагрузки от 0,1 до 1,5 Гкал/ч устанавливается для большего числа городов (см. рис. 3). Ее размер значительно выше такой для нагрузки более 1,5 Гкал/ч – среднее значение находится в пределах 7,4 млн руб./Гкал/ч, медиана – 5,7 млн руб./Гкал/ч. Здесь уже заметен дисбаланс распределения из-за высоких ставок. В Саранске и Петропавловске-Камчатском они превышают 40 млн руб./Гкал/ч, в то время как в третьем по размеру платы городе – Великом Новгороде – значение ниже более чем в два раза.

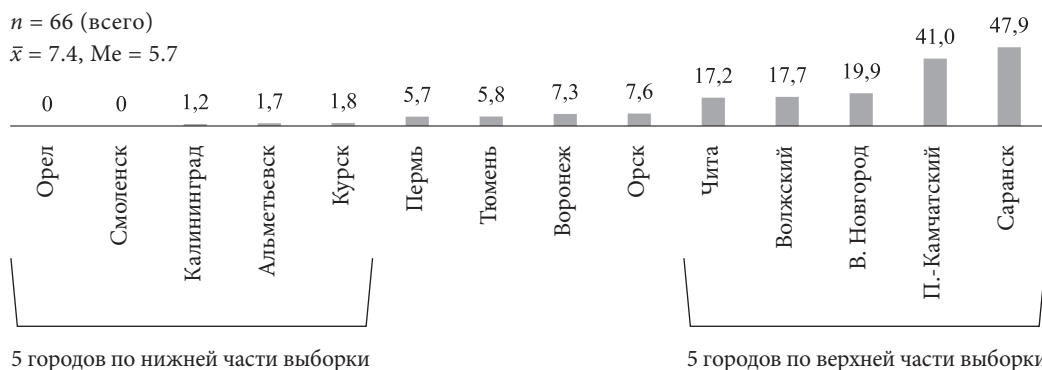
Среднему значению по выборке соответствует плата за подключение в таких городах, как Воронеж и Орск. Медиана проходит по городу Пермь. В Смоленске и Орле плата за подключение имеет минимальное значение. Варианта два – либо в этих городах используется нулевой тариф для организации, которая не владеет распределительными сетями, либо дальше следует индивидуальный тариф.

Рисунок 3

Срез выборки тарифных ставок в теплоснабжении за подключение для нагрузки от 0,1 до 1,5 Гкал/ч, млн руб./Гкал/ч

$n = 66$ (всего)

$\bar{x} = 7,4$, $Me = 5,7$



Сфера водоснабжения/водоотведения

В отличие от ситуации в сфере теплоснабжения, в российском законодательстве методология установления платы за подключение к системам водоснабжения/водоотведения помимо ставки за единицу нагрузки также предполагает установление ставки за единицу длины сети, которая определяет плату за фактическую длину сети, создаваемую РСО для подключения объекта капитального строительства (ПП РФ от 13.05.2013 N 406, ПП РФ от 30.11.2021 N 2130). В нормативных документах указано, что плата за подключение к системам водоснабжения и водоотведения зависит от заявленной нагрузки, формируемой объектом строительства (ставка тарифа за подключаемую нагрузку) и от длины создаваемой сети (ставка тарифа за протяженность водопроводной или канализационной сети). Данный подход закреплен ст. 18 соответствующего Федерального закона (N 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении»), используется он и в Методических указаниях по расчету регулируемых цен (тарифов) в сфере водоснабжения и водоотведения (Приказ ФСТ России от 27 декабря 2013 года N 1746-э). Кроме этого, при установлении конечного значения ставки за единицу длины сети могут приниматься такие показатели, как: диаметр трубы, методы прокладки, способы выполнения работ и материалы труб. Это обуславливает различия практики тарифного регулирования подключений в водоснабжении/водоотведении и в теплоснабжении.

В проанализированной выборке в практике тарификации прокладки инженерных сетей в водоснабжении/водоотведении сложились четыре группы городов (см. рис. 4):

- полная дифференциация, которая означает полную и подробную регламентацию в тарифных ставках технических решений при создании инженерных сетей: методов прокладки, способов выполнения работ и материалов труб;
- промежуточная дифференциация, предполагающая лишь частичное разнообразие параметров (например, регулятором могут быть установлены методы прокладки и способы работ, тогда как виды труб не будут учитываться при установлении ставок);
- отсутствие дифференциации, в которую входят города без регламентации особенностей прокладки сети, т.е. иные параметры, кроме диаметра сети, тарифом не предполагаются;
- отсутствие тарифных ставок.

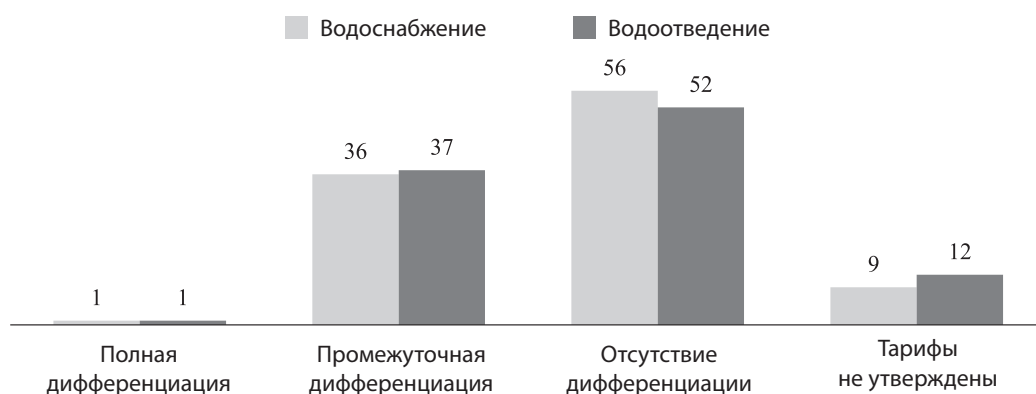
Полная дифференциация в обоих видах систем встречается лишь в одном из 102 городов – в Якутске. Регулирование тарифов здесь характеризуется максимальным разнообразием параметров. Такой подход представляется избыточным, поскольку способ организации работы, а значит, и цена подключения, определяется только на стадии проектного решения по подключению, на стадии строительства. Достоинство такого подхода – отсутствие дискуссий относительно обоснованности цены из-за ее детальной регламентации.

Что касается второй группы, здесь промежуточная дифференциация встречается уже гораздо чаще, чем полная, и это в приблизительно

трети всех городов выборки. На этом этапе проблема ставки за единицу длины сети начинает прослеживаться более заметно. Чем больше детализируется плата за подключение, тем дольше участники этого процесса будут определяться со стоимостью, которая может быть известна только на стадии проектирования. А это все – неопределенность для застройщика. От этого множится искушение для РСО каждый раз закладывать самые дорогие решения, контроль за исполнением которых практически нельзя осуществить.

Рисунок 4

**Количество городов по особенностям тарификации
прокладки сетей, шт.**



Однако подобных негативных влияний избегает большая часть городов выборки – более половины из них входят в третью группу, т.е. вовсе не регламентируют технологии подключения. В такой ситуации застройщики оказываются в очевидном выигрыше. Потенциальные издержки остаются только для пространственного развития города – ставка за единицу длины сети ориентирует ресурсников прокладывать сети наиболее выгодным образом для них, что в будущем может порождать проблемы, например, с выносом сетей из площадок строительства.

В последней группе количество городов мало в двух видах систем. Как и для системы теплоснабжения, наличие неустановленных тарифов в водоснабжении/водоотведении является негативным фактором, однако число городов этой группы здесь гораздо ниже, нежели в сфере теплоснабжения.

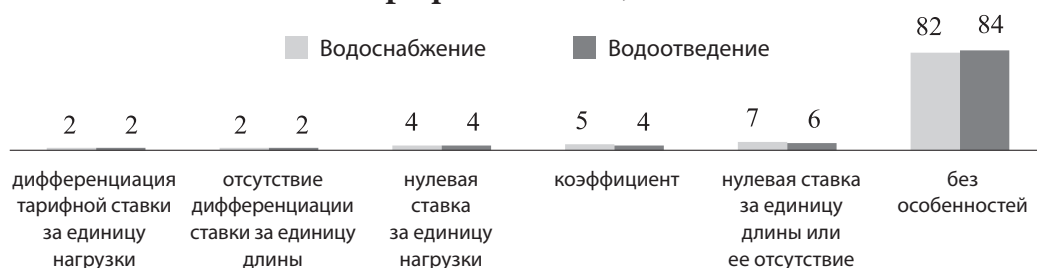
Если экстраполировать результаты на общероссийскую ситуацию, то в сфере водоснабжения в 45,1% городов застройщик может столкнуться с той или иной формой непрозрачного тарифного регулирования при подключении объектов капитального строительства. В водоотведении положение практически аналогичное – 49% городов. Следует отметить, что это значительно лучше ситуации в теплоснабжении. Однако остается негативный аспект в виде недостаточной частоты установления многолетних ставок, поскольку такие тарифы на подключение устанавливаются здесь не намного чаще, чем в теплоснабжении.

При анализе, помимо особенностей прокладки сети, важно оценивать особенности установления тарифных ставок в городах выборки (см. рис. 5). Групп здесь шесть:

- дифференциация тарифной ставки за единицу нагрузки, что предполагает наличие различных значений ставки за единицу нагрузки в зависимости от размера подключаемой нагрузки объекта капитального строительства;
- отсутствие дифференциации ставки за единицу длины, т.е. помимо отсутствия особенностей в прокладке сети (параметров), ставка за протяженность не учитывает и диаметр прокладываемой сети;
- нулевая ставка за единицу нагрузки, обозначающая, что плата формируется исходя только из индивидуального участка подключения – расстояния от объекта капитального строительства до существующей сети;
- тарифная ставка за единицу длины сети определяется в зависимости от диаметра сети с использованием поправочного коэффициента;
- нулевая ставка за единицу длины сети или ее отсутствие – ситуация, при которой плата за подключение определяется исходя только из нагрузки, формируемой объектом капитального строительства;
- без особенностей, что обозначает отсутствие каких-либо уникальных практик при установлении тарифных ставок.

Рисунок 5

Количество городов по особенностям установления тарифных ставок, шт.



Так, количество городов первой и второй групп минимально. В городах первой группы дифференциация ставки за единицу нагрузки не накладывает какие-либо последствия на процессы тарифного регулирования, а потому несильно отличается от единой ставки за единицу нагрузки. Во второй же группе городов незначительно упрощается процесс определения диаметра сети – плата за создаваемую сеть одинакова для труб любого диаметра. В городах третьей группы ставка за единицу нагрузки нулевая, т.е. она фактически отсутствует, и плата за подключение формируется только на основании протяженности создаваемой сети. Это не входит в противоречие с федеральной нормативно-правовой базой, поскольку ставка за единицу нагрузки устанавливается, хоть и принимает нулевое значение.

В четвертой группе городов представлена практика, при которой конечная стоимость ставки за единицу длины зависит от поправочного коэффици-

циента. В такой ситуации плата определяется следующим образом: отдельно устанавливается размер платы за единицу нагрузки, отдельно – единый размер платы за единицу длины сети. Затем в зависимости от диаметра будущей сети учитывается значение коэффициента. Как правило, чем выше диаметр, тем выше коэффициент и тем больше конечная стоимость подключения. Однако содержательно данный подход – это вариация обычной ставки за единицу длины сети.

Пятая группа – более многочисленная среди остальных четырех проанализированных. Ее наличие в выборке позволяет говорить о том, что в части городов начались процессы перехода к единой ставке – в этих городах плата за подключение осуществляется в «общий котел», что, с одной стороны, не соответствует федеральной нормативно-правовой базе, а с другой – в перспективе соответствует интересам городского развития.

Наконец, для шестой группы городов, как наиболее многочисленной, характерно отсутствие уникальных практик установления платы за подключение – все они просто соответствуют федеральным требованиям. Иными словами, в 80% случаев для водоснабжения и в 84% случаев для водоотведения региональные регуляторы городов выборки предпочтут избежать тех или иных видов гибкого тарифного регулирования и не будут вводить особенности для ставок.

Что касается размера платы за подключение к системам водоснабжения/водоотведения, то здесь следует отдельно говорить о размерах двух ставок: за единицу нагрузки и за единицу длины сети. В городах выборки они часто устанавливаются исходя из разных предпосылок – в одних в стоимости превалирует плата за нагрузку, в других – за длину создаваемой сети.

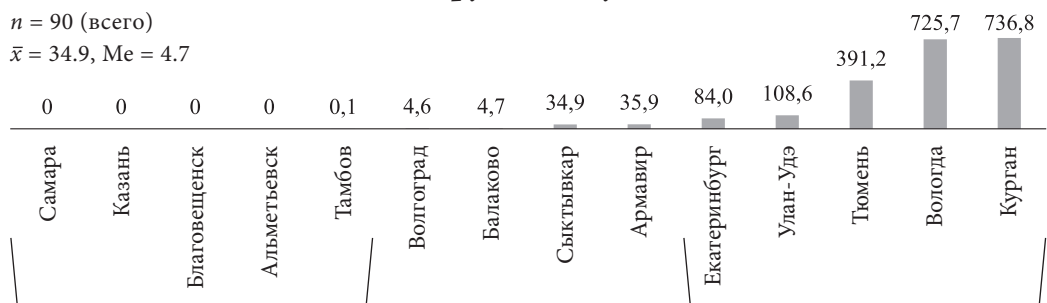
Если говорить о размере платы за единицу нагрузки, то как в водоснабжении, так и в водоотведении складываются по большей части разнородные ситуации (см. рис. 6 и рис. 7). Так, средние значения заметно превышают медианные – 34,9 тыс. руб./куб. м в сут. против 4,7 тыс. руб./куб. м в сут. в водоснабжении и 37,2 тыс. руб./куб. м в сут. против 3,7 тыс. руб./куб. м в сут. в водоотведении. Среднее значение тарифа за нагрузку в водоотведении незначительно выше такового в водоснабжении, однако медиана, наоборот, ниже.

Рисунок 6

Срез выборки тарифных ставок в водоснабжении за нагрузку, тыс. руб./м³ в сутки

$n = 90$ (всего)

$\bar{x} = 34,9$, $Me = 4,7$



5 городов по нижней части выборки

5 городов по верхней части выборки

Рисунок 7



В обоих видах инженерных систем по верхней части выборки особое внимание на себя обращают такие города, как Курган, Вологда и Тюмень – размер платы за нагрузку в них превышает среднее значение в десятки раз, медианы – в сотни. Все дело в том, что в перечисленных городах стимулируется практика перехода к единой ставке тарифа за единицу нагрузки, т.е. в них отказываются от взимания платы за единицу длины сети. Это характерно и для других городов верхней части выборки, например, Норильска.

В нижней части выборки, как правило, находятся города, которые, наоборот, стремятся отказаться от установления ставки тарифа за единицу нагрузки. Там отдают предпочтение ставке тарифа за единицу длины сети, в том числе с установлением ставок за длину сети с использованием коэффициентов. Так, целый ряд городов имеет близкую к нулю или нулевую ставку за единицу нагрузки – это 15 городов из 102, или 14,7% всех городов в водоснабжении и 16 городов из 102, или 15,7% всех городов в водоотведении.

Если переходить к тарифной ставке в водоснабжении и водоотведении за единицу длины создаваемой сети, то здесь ситуация более нормированная относительно распределения значений (см. рис. 8). Данные по водоснабжению собирались для стандартного случая подключения – трубы диаметром 150 мм. Среднее значение тарифной ставки в водоснабжении незначительно превосходит медианное и составляет 7,8 млн руб./км и 6,1 млн руб./км соответственно. Среднему значению тарифной ставки соответствуют такие города, как Астрахань и Братск, медиане – города Подмосковья, где плата за подключение устанавливается региональным регулятором и одинаковая для всех городов.

В результате в верхней части выборки тарифных ставок по водоснабжению за единицу длины создаваемой сети практически нет городов с завышенной величиной платы за единицу длины сети – отдельно выделяется лишь Краснодар, где размер тарифной ставки равен 48,6 млн руб./км. Следом идут города со значительно меньшей ставкой, но все еще высокими среди остальных городов выборки – Сургут, Иркутск, Оренбург. Нижняя часть выборки представлена городами с установленной единой тарифной ставкой

за единицу нагрузки – их ставки за единицу длины сети равны нулю или сильно близки к этому значению. К таковым городам относятся, например, Тюмень и Норильск.

Рисунок 8



Что касается размера тарифной ставки за единицу длины создаваемой сети в водоотведении (см. рис. 9), то ситуация здесь аналогична водоснабжению. Стандартный случай за протяженность в водоотведении предполагает повышение размерности диаметра канализационной трубы – размер тарифной ставки представлен для диаметра трубы 200 мм. В результате среднее значение тарифной ставки в водоотведении сильно не превышает медианное и составляет соответственно 8,8 млн руб./км и 7,0 млн руб./км. Среднее значение тарифной ставки за единицу длины сети установлена в таких городах, как Киров и Таганрог, тогда как наиболее близки к медиане города Ижевск и Братск.

Рисунок 9



В верхней части выборки расположились города Пермь и Оренбург, значения тарифной ставки в которых превышают 42 млн руб./км. Они в большей степени влияют на распределение по выборке и аналогичны показателям для городов по водоснабжению. Полное соответствие также прослеживается в нижней части выборки – значения по городам там соответствуют таковым в водоснабжении, однако само количество городов с нулевой или близкой к нулю ставкой за единицу длины сети незначительно меньше.

Обсуждение

Комплексный анализ практик тарифного регулирования подключений к системам теплоснабжения и водоснабжения/водоотведения в российских городах позволяет сделать ряд выводов. В регулировании сферы теплоснабжения можно обозначить следующие проблемы:

- 1) в практике российских городов не распространено установление тарифных ставок за нагрузку более 1,5 Гкал/ч. Отсутствие таких тарифных ставок может являться причиной возникновения неопределенности у застройщиков и в конечном счете – увеличения платы за подключение, поскольку МКД высокой этажности часто превышают указанную нагрузку, и в таких случаях каждый раз используются индивидуальные ставки;
- 2) отсутствие единого унифицированного подхода к формированию платы за подключение с инфраструктурой водоснабжения/водоотведения – в теплоснабжении ставка одна, и она зависит только от подключаемой нагрузки объекта капитального строительства. Как показывает практика, это, в том числе, может вести к выработке региональными регуляторами своих подходов к унификации и появлению непрозрачных элементов регулирования в виде нестандартного взимания платы. Пока эта практика не является распространенной и представлена единичными случаями, однако на нее следует обратить внимание и решить вопрос в пользу либо теплоснабжения (одна ставка), либо водоснабжения и водоотведения (две ставки);
- 3) практика установления индивидуальной платы, в том числе при отсутствии технической возможности подключения, что формирует высокую неопределенность по расходам застройщиков и может в отдельных случаях ориентировать их на отказ от подключения к централизованной системе теплоснабжения, что еще больше усложняет сложившуюся непростую ситуацию в городах;
- 4) минимальная продолжительность действия установленных ставок, которые в сфере теплоснабжения устанавливаются на календарный год и в конце его изменяются или продлеваются на следующий. При этом период от принятия принципиального инвестиционного решения о строительстве объекта до заключения договора на подключение часто превышает срок действия ставки.

В итоге при экстраполяции полученных результатов на общероссийскую ситуацию можно сказать, что в 76,5% городов застройщик столкнется с той или иной формой непрозрачного тарифного регулирования в сфере подклю-

чения к системам теплоснабжения. Эти города потеряют время для согласования проектов, застройщики увеличат конечную стоимость возведения объектов, а жители своевременно не улучшат свои жилищные условия.

Если рассмотреть, как устанавливается размер платы за подключение в теплоснабжении, то конечная величина тарифной ставки для нагрузки более 1,5 Гкал/ч будет в среднем меньше на 36,5% тарифной ставки для нагрузки от 0,1 до 1,5 Гкал/ч. Тарифные ставки для нагрузки более 1,5 Гкал/ч устанавливаются преимущественно в центральной части России и региональных столицах, что может быть обусловлено особенностями выборки.

Что касается тарифных ставок для нагрузки от 0,1 до 1,5 Гкал/ч, то аналогичные по численности населения и площади города могут устанавливать различную величину этих ставок, в то время как города, отличающиеся по статусу (например, региональные или районные центры), могут иметь практически полное соответствие по размеру ставок, несмотря на очевидные различия, влияющие на прирост жилого фонда. Иными словами, каких-либо закономерностей установления этих тарифных ставок обнаружено не было.

Если обращаться к выводам по анализу практик в водоснабжении/водоотведении, то здесь большинство проблем связаны с отсутствием единой ставки за подключение – существование двух ставок вносит определенные различия от города к городу, что может негативно влиять на прозрачность и доступность подключений к данным системам:

- 1) излишняя дифференциация ставок за единицу длины сети – застройщику приходится сталкиваться с переговорами относительно различных подходов в установлении конечной цены подключения, множится искушение для РСО каждый раз закладывать самые дорогие решения, появляется элемент «везения», поскольку наличие дифференциации предполагает возможность разных цен;
- 2) наличие ставки за единицу длины сети – она предполагает оплату вне «общего котла», т.е. индивидуальный характер оплаты, который позволяет РСО прокладывать сети наиболее оптимальным для них образом, что в перспективе может противоречить интересам городского развития;
- 3) применение индивидуальной платы при отсутствии технической возможности подключения. Этот фактор приводит к неопределенности возможных расходов на подключение на стадии принятия инвестиционного решения и негативно сказывается на объемах строительства, поскольку утверждение индивидуальной платы требует значительного времени, а ее размер в среднем существенно выше тарифов;
- 4) разнообразие подходов в установлении тарифов. Города используют практики (коэффициенты, нулевые ставки как за единицу нагрузки, так и за единицу длины и пр.), которые должны наилучшим образом регламентировать конечную стоимость подключения, однако в большинстве случаев эти практики не способствуют появлению новых механизмов взимания платы, отличных от механизма, установленного законодательно. При этом застройщикам требуется больше времени, чтобы разобраться в особенностях уникальных практик, что может прямо влиять на длительность процесса подключения.

В результате сегодня в сфере водоснабжения следует считать проблемными 45,1% городов из общего числа вошедших в состав нашей выборки. Это означает, что в этих городах застройщик столкнется с различного вида временными и финансовыми потерями. Точно так же обстоят дела и в сфере водоотведения – 49%. Следует отметить еще один негативный аспект – тарифы на подключение к системам водоснабжения/водоотведения устанавливаются на несколько лет ненамного чаще, чем к системам теплоснабжения.

Если рассмотреть, как устанавливаются размеры платы за подключение в водоснабжении и водоотведении, то здесь обращает на себя особое внимание размер ставок за единицу нагрузки. Как правило, они чаще и сильнее влияют на конечную стоимость подключения, а те города, которые устанавливают нулевую ставку за единицу длины за счет ставки за единицу нагрузки, получают наиболее высокую стоимость подключения. Также в части городов они по различным причинам оказываются сильно завышены, что отражается на общей стоимости. Те города, которые стремятся «отказаться» от ставки за единицу нагрузки, устанавливая ее нулевое значение, имеют малые стоимости подключения.

Из особых отличий в устанавливаемых размерах ставок: в Центральной России ставки за нагрузку в среднем оказываются меньше, чем на юге. Ставки за протяженность имеют большие значения в городах Урала и Сибири, причем, как правило, в региональных центрах. В результате по данному показателю заметно выделяются города Урала, где в среднем оказывается наиболее высокая плата за подключение по стране, города юга, где устанавливаются достаточно большие стоимости подключения, а также региональные центры вокруг Москвы, значениям платы за подключение к системе водоснабжения которых соответствует среднее значение по городам выборки. В остальных городах каких-либо особых закономерностей не обнаружено.

Заключение

Проведенный анализ позволил выделить ряд проблемных мест практики тарифного регулирования подключений объектов капитального строительства к городской коммунальной инфраструктуре теплоснабжения и водоснабжения/водоотведения. При этом, в силу недостаточной разработанности тематики исследования в отечественной научной литературе, текстологический анализ источников не выявил какого-либо предпочтительного варианта действий. В этой ситуации представляется целесообразным продолжить исследования для нахождения системных решений выявленных проблем. Авторы исследования предполагают двигаться в решении открытых вопросов регулирования платы за подключение объектов капитального строительства к сетям инженерной инфраструктуры по следующему алгоритму:

- 1) необходимо рассмотреть релевантный международный опыт. Под этим словом подразумевается отбор стран по соответствию функционирования коммунальных систем теплоснабжения и водоснабжения/водоотведения российским принципам. Результатом анализа должны стать

успешные практики (механизмы) тарифного регулирования зарубежных стран, коммунальные системы которых относительно схожи с российскими;

- 2) оценить возможности и последствия внедрения выявленных механизмов в российскую практику с точки зрения экономических, социальных и градостроительных эффектов;
- 3) разработать рекомендации по улучшению существующего федерального законодательства с учетом применения выявленных механизмов.

На первом этапе следует понимать, что если системы централизованного водоснабжения и водоотведения есть практически в любой стране и в их деятельности можно выявить значимые закономерности, то системы централизованного теплоснабжения распространены значительно в меньшей степени даже в странах с относительно холодным климатом. Например, в США теплоснабжение развивалось на основе применения индивидуального отопления, что сегодня заметно ограничило экономическую целесообразность применения централизованного теплоснабжения. В Западной Европе (Германия, Франция) системы централизованного теплоснабжения рассматриваются как конкурентные с альтернативными способами отопления зданий. Это принципиальным образом отличает зарубежные системы теплоснабжения от российских. В то же время в водоснабжении и водоотведении существует много аналогий с российской практикой, включая вопросы подключения к объектам капитального строительства. В связи с этим должны рассматриваться международные практики подключения объектов недвижимости только к системам водоснабжения и водоотведения. Опыт таких стран, как Франция, Германия и США, здесь следует считать наиболее соответствующим российскому – в данных странах основой финансирования развития коммунальной инфраструктуры также является модель платы за подключение.

На втором этапе необходимо прибегнуть к моделированию возможных эффектов от внедрения выявленных механизмов в российскую практику. Здесь следует понимать, что тарифное регулирование как способ ограничения деятельности монополистов требует учета мнений всех участников монопольного рынка, достижения договоренностей, и потому любое изменение в существующей практике должно применяться после проведения переговоров и поиска баланса интересов. Должны быть не просто приведены рациональные аргументы, веские доказательства несостоятельности существующих тарифных механизмов, но и предложены меры по их изменению с учетом моделирования вероятных выгод или издержек для каждой из сторон. Предварительно речь здесь должна идти об экономических, социальных и градостроительных (пространственных) эффектах.

Третий этап представляет собой разработку мер (рекомендаций) по внедрению улучшений в существующую практику тарифного регулирования подключений. Он должен предполагать дорожную карту по достижению рекомендуемых мер. Разумеется, любые рекомендации в этой сфере могут быть реализованы сегодня только посредством внесения изменений в отдельные законы и подзаконные акты федерального уровня.

Так, на основе рекомендаций могут быть разработаны и дополнены положения таких федеральных документов, как: Градостроительный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О теплоснабжении», Федеральный закон «О водоснабжении и водоотведении», ряд постановлений РФ, регулирующих ценообразование и тарифное регулирование подключений к системам теплоснабжения и водоснабжения/водоотведения, ряд приказов ФСТ РФ.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Агафонов Д.В., Кузнецов В.В. Рынок технологического присоединения к электрическим сетям: увеличение мотивации своевременного исполнения обязательств // Вестник евразийской науки. 2017. Т. 9, № 5. С. 89–97. URL: <https://naukovedenie.ru/PDF/104EVN517.pdf>
2. Аскеров Э.Н. Кто должен платить за рост городов? Механизмы финансирования развития коммунальной инфраструктуры // Российский экономический интернет-журнал. 2009. Вып. 1. URL: <https://readera.org/142110003>
3. Иванишин П.З., Хамидуллин М.Т. Перекрестное субсидирование в тарифах на технологическое присоединение к системе теплоснабжения: проблемы и пути решения // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2020. Т. 229, № 10.
4. Сиваев С.Б., Аскеров Э.Н. Финансирование коммунальной инфраструктуры // Коммунальный комплекс России. 2006. Т. 20, № 2.
5. Сиваев С.Б., Пузанов А.С., Аскеров Э.Н. Общественное благосостояние и коммунальная инфраструктура: вопросы роста и развития // СПб.: Сборник «Экономическая теория и история», под ред. А.П. Заостровцева, 2007.
6. Тотоев В.Г. К вопросу технологического присоединения к инженерным сетям естественных монополистов // Инновации и инвестиции. 2020. № 3. С. 298–300.
7. Файн Б.И. Анализ механизмов ценообразования в отношении услуг по технологическому присоединению к электрическим сетям и разработка предложений по их совершенствованию // Инфраструктурные отрасли экономики: проблемы и перспективы развития. 2015. №. 10.
8. Хамидуллин М.Т. Условия подключения как неотъемлемая часть договора технологического присоединения: тенденции законодательного регулирования // Юрист. 2021. №. 4. С. 36–40.
9. Холостов Е.А. Технологическое присоединение в тепло-, водоснабжении и водоотведении должно стать прозрачным // Новости теплоснабжения. 2017. Т. 204, № 8. С. 10–14.

10. Чумаков С.В. Развитие коммунальной инфраструктуры как показатель общественного прогресса // Вестник ЮРГТУ (НПИ). 2010. № 3. С. 109–113.
11. Arab N., Cefai D., Cremachi M., Driant J-C., Doublier Y., Faucheux F., Fol S. Les promoteurs immobiliers dans les projets urbains. Enjeux, mécanismes et conséquences d'une production urbaine intégrée en zone dense. Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne, 2016.
12. Dodson B. China Inside Out: 10 Irreversible Trends Reshaping China and its Relationship with the World. John Wiley & Sons, 2011.
13. Colombert M., Diab Y. Évolution du rôle des acteurs des réseaux de chaleur dans la conception urbaine // Géographie, économie, société. 2017. Vol. 20, no. 2. P. 197–220. DOI: 10.3166/ges.19.2017.0010
14. Grueau C., Antunes A., Ferreira B., Gonçalves M., Carriço N. Towards an integrated platform for decision support in water utility management. 2019.
15. Konstantin P. Fernwärmesysteme im Überblick. In: Praxisbuch der Fernwärmeversorgung. Springer Vieweg, Berlin, Heidelberg, 2018. URL: https://doi.org/10.1007/978-3-662-55911-6_1
16. McLean L., Roggema R. Planning for a prosumer future: The case of Central Park, Sydney // Urban Planning. 2019. Vol. 4, no. 1. P. 172–186.
17. Stepping K. Urban sewage in Brazil: drivers of and obstacles to wastewater treatment and reuse. Governing the water-energy-food nexus series // Discussion Paper. 2016. Vol. 26/2016.
18. Zhong L.J., Mol A.P.J. Participatory environmental governance in China: Public hearings on urban water tariff setting // Journal of environmental management. 2018. Vol. 88, no. 4. P. 899–913.

ОФИЦИАЛЬНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 N 190-ФЗ (ред. от 30.04.2021) // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040/
2. Федеральный закон от 07.12.2011 N 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» (с изм. и доп. вступ. в силу с 01.01.2021) // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_122867/
3. Федеральный закон от 27.07.2010 N 190-ФЗ «О теплоснабжении» (с изм. и доп. вступ. в силу с 01.01.2021) // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_102975/
4. Постановление Правительства РФ от 13.05.2013 N 406 (ред. от 22.05.2020) «О государственном регулировании тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения» (вместе с «Основами ценообразования в сфере водоснабжения и водоотведения») // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_146317/
5. Постановление Правительства РФ от 22.10.2012 N 1075 (ред. от 05.09.2019, с изм. от 30.04.2020) «О ценообразовании в сфере теплоснабжения» (вместе с «Основами ценообразования в сфере теплоснабжения») // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_136932/

6. Постановление Правительства РФ от 30.11.2021 N 2115 «Об утверждении Правил подключения (технологического присоединения) к системам теплоснабжения, включая правила недискриминационного доступа к услугам по подключению (технологическому присоединению) к системам теплоснабжения, Правил недискриминационного доступа к услугам по передаче тепловой энергии, теплоносителя, а также об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_401940/
7. Приказ ФСТ России от 13.06.2013 N 760-э (ред. от 11.03.2022) «Об утверждении Методических указаний по расчету регулируемых цен (тарифов) в сфере теплоснабжения» // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_150120/
8. Постановление Правительства РФ от 30.11.2021 N 2130 «Об утверждении Правил подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к централизованным системам горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, о внесении изменений в отдельные акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных актов Правительства Российской Федерации и положений отдельных актов Правительства Российской Федерации» // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_402008/
9. Приказ ФСТ России от 27.12.2013 N 1746-э (ред. от 11.03.2022) «Об утверждении Методических указаний по расчету регулируемых тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения» // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_159865/

REFERENCES

1. Arab, N., Cefai, D., Cremachi, M., Driant, J-C., Doublier, Y., Fauchaux, F. and Fol, S. (2016) *Les promoteurs immobiliers dans les projets urbains. Enjeux, mécanismes et conséquences d'une production urbaine intégrée en zone dense* [Real estate developers in urban projects. Issues, mechanisms, and consequences of integrated urban production in dense areas]. Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne (in French).
2. Agafonov, D.V. and Kuznetsov, V.V. (2017) 'The market for technological connection to electric networks: Increasing the motivation for timely fulfillment of obligations', *The Eurasian Scientific Journal*, 9 (5), pp. 89–97. Available at: <https://naukovedenie.ru/PDF/104EVN517.pdf> (accessed 26 August 2022).
3. Askerov, E.N. (2009) 'Who should pay for urban growth? Mechanisms for financing the development of communal infrastructure', *Russian Economic Online Journal*, 1. Available at: <https://readera.org/142110003> (accessed 19 August 2022).
4. Chumakov, S.V. (2010) 'Development of communal infrastructure as an indicator of social progress', *Bulletin of the South-Russian State Technical University (NPI)*, 3, pp. 109–113.
5. Colombert, M. and Diab, Y. (2017) 'Évolution du rôle des acteurs des réseaux de chaleur dans la conception urbaine' [Evolution of the role of heating network actors in urban design. Geography, economy, society], *Géographie, économie, société*, 20(2), pp. 197–220. DOI: 10.3166/ges.19.2017.0010

6. Dodson, B. (2011) *China inside out: 10 irreversible trends reshaping China and its relationship with the World*. John Wiley & Sons.
7. Fine, B.I. (2015) 'Analysis of pricing mechanisms in relation to services for technological connection to electric networks and development of proposals for their improvement', *Infrastrukturnye otrasli ekonomiki: problemy i perspektivy razvitiya*, 10, pp. 112–116.
8. Grueau, C., Antunes, A., Ferreira, B., Gonçalves, M. and Carriço, N. (2019) *Towards an integrated platform for decision support in water utility management*.
9. Hamidullin, M.T. 'Connection conditions as an integral part of the technological connection agreement: trends in legislative regulation', *Jurist*, 4, pp. 36–40. (In Russian).
10. Holostov, E.A. (2017) 'Technological connection in heat, water supply and sanitation should become transparent', *Novosti Teplosnabzheniya*, 8 (204), pp. 10–14. (In Russian).
11. Ivanishin, P.Z. and Hamidullin, M.T. (2020) 'Cross-subsidization in tariffs for technological connection to the heat supply system: Problems and solutions', *Property Relations in the Russian Federation*, 10 (229), pp. 96–103. (In Russian).
12. Konstantin, P. (2018) Fernwärmesysteme im Überblick. In: *Praxisbuch der Fernwärmeversorgung* [District heating systems briefly. In: Practical book of district heating supply]. Berlin, Heidelberg: Springer Vieweg. Available at: https://doi.org/10.1007/978-3-662-55911-6_1 (accessed 19 August 2022).
13. McLean, L. and Roggema, R. (2019) 'Planning for a prosumer future: The case of Central Park, Sydney', *Urban Planning*, 4(1), pp. 172–186.
14. Sivaev, S.B. and Askerov, E.N. (2006) 'Financing of communal infrastructure', *Kommunal'nyj kompleks Rossii*, 2 (20). (In Russian).
15. Sivaev, S.B., Puzanov, A.S. and Askerov, E.N. (2007) *Public welfare and utilities infrastructure: Growth and development issues*. SPb.: Sbornik "Ekonomicheskaya teoriya i istoriya", pod red. A.P. Zaoistrovceva. (In Russian).
16. Stepping, K. (2016) 'Urban sewage in Brazil: drivers of and obstacles to wastewater treatment and reuse. Governing the water-energy-food nexus series', *Discussion Paper*, 26.
17. Totoev, V.G. (2020) 'On the issue of technological connection to engineering networks of natural monopolists', *Innovations and investments*, 3, pp. 298–300.
18. Zhong, L.J. and Mol, A.P.J. (2018) 'Participatory environmental governance in China: Public hearings on urban water tariff setting', *Journal of Environmental Management*, 88(4), pp. 899–913.

OFFICIAL DOCUMENTS

1. Decree of the Government of the Russian Federation of 13.05.2013 N 406 (as amended on 22.05.2020) "About state regulation of tariffs in the field of water supply and sanitation" (together with "Fundamentals of pricing in the field of water supply and sanitation"). ConsultantPlus. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_146317/ (accessed 19 August 2022).

2. Decree of the Government of the Russian Federation of 22.10.2012 N 1075 (as amended on 05.09.2019, as amended on 30.04.2020) "About pricing in the field of heat supply" (together with "Principles of pricing in the field of heat supply"). ConsultantPlus. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_136932/ (accessed 19 August 2022).
3. Decree of the Government of the Russian Federation of November 30, 2021 N 2115 "On approval of the Rules for connection (technological connection) to heat supply systems, including the rules for non-discriminatory access to services for connection (technological connection) to heat supply systems, the Rules for non-discriminatory access to services for the transmission of thermal energy, coolant, as well as on the amendment and invalidation of certain acts of the Government of the Russian Federation and certain provisions of some acts of the Government of the Russian Federation". ConsultantPlus. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_401940/ (accessed 19 August 2022).
4. Decree of the Government of the Russian Federation of November 30, 2021 N 2130 "On approval of the Rules for connecting (technological connection) of capital construction facilities to centralized hot water supply, cold water supply and (or) sanitation systems, on amending certain acts of the Government of the Russian Federation and recognizing certain acts as invalid of the Government of the Russian Federation and the provisions of certain acts of the Government of the Russian Federation". ConsultantPlus. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_402008/ (accessed 19 August 2022).
5. Order of the Federal Tariff Service of Russia dated 13.06.2013 N 760-e (as amended on 11.03.2022) "On approval of the Guidelines for the calculation of regulated prices (tariffs) in the field of heat supply" (Registered with the Ministry of Justice of Russia on 16.07.2013 N 29078). ConsultantPlus. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_150120/ (accessed 19 August 2022).
6. Order of the Federal Tariff Service of Russia dated December 27, 2013 N 1746-e (as amended on March 11, 2022) "On approval of the Guidelines for the calculation of regulated tariffs in the field of water supply and sanitation" (Registered with the Ministry of Justice of Russia on February 25, 2014 N 31412). ConsultantPlus. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_159865/ (accessed 19 August 2022).
7. Russian Federal Law of 07.12.2011 No. 416-FZ "About Water Supply and Wastewater Disposal" (with amendments and additions entered into force on 01.01.2021). ConsultantPlus. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_122867/ (accessed 19 August 2022).
8. Russian Federal Law of 27.07.2010 No. 190-FZ "About Heat Supply" (as amended and supplemented, entered into force on 01.01.2021). ConsultantPlus. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_102975/ (accessed 19 August 2022).
9. Urban Planning Code of the Russian Federation of December 29, 2004 N 190-FZ. ConsultantPlus. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040/ (accessed 19 August 2022).

Статья поступила в редакцию: 08.09.2021;
одобрена после рецензирования: 27.04.2022;
принята к публикации: 21.02.2022.

Обзор литературы

УДК: 351; 615.371

DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-1-176-198

ПРИМЕНЕНИЕ МЕХАНИЗМОВ «ПОДТАЛКИВАНИЯ» (*NUDGE*) В ПОПУЛЯРИЗАЦИИ ВАКЦИНАЦИИ. ОБЗОР ЗАРУБЕЖНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ

**Погодина Ирина Владимировна¹,
Авдеев Данила Алексеевич²**

^{1,2} Владимирский государственный университет им. А.Г. и Н.Г. Столетовых;
600000, г. Владимир, ул. Горького, д. 87.

¹ Кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой «Финансовое право
и таможенная деятельность»; irinapogodina@mail.ru; ORCID: 0000-0002-5200-5423

² danilavdeev@yandex.ru; ORCID: 0000-0003-4401-4765

Аннотация. Иммунизация с помощью вакцинации считается наиболее эффективной для профилактики инфекционных заболеваний. Наблюдается нерешительность населения в отношении вакцинации; решение этой ситуации требует от органов власти действенных управленческих стратегий. Публичные администрации многих стран используют разные способы и методы стимулирования населения, в том числе инструменты поведенческого регулирования. Применение «подталкивания» (англ. – *nudge*) показало позитивные результаты в разных областях и потенциально может быть эффективным для повышения доверия населения к вакцинации.

Существуют различные варианты «подталкиваний» граждан к вакцинации. Какие из них действенны? О чем свидетельствуют данные экспериментальных исследований, опубликованных в научных журналах? Эти вопросы стали центральными в настоящей работе. Чтобы на них ответить, авторы ознакомились с исследованиями из российских и международных научных баз. Анализ работ позволил объединить их в группы в зависимости от исследуемого в них вида «подталкивания»: «информирование, напоминание, раскрытие информации», «упрощение и облегчение выбора», «апелляция к социальным нормам». Обзор показал, что использование данного подхода позитивно отразилось на обще-

ственном восприятии вакцинации. При этом определенным потенциалом обладают инструменты «подталкивания», используемые в отношении не только пациентов, но и медицинских сотрудников.

Знакомство с результатами зарубежных экспериментальных исследований по использованию механизмов «подталкивания» для вакцинации населения может быть полезным в разработке соответствующих вмешательств, эффективных для изменения поведения граждан, что актуально в условиях продолжающейся пандемии.

Ключевые слова: подталкивание, вакцинация, концепция *Nudge*, поведение граждан, поведенческие инструменты, мотивация граждан, поведенческое государственное управление, просоциальное поведение.

Для цитирования: Погодина И. В., Авдеев Д. А. Применение механизмов «подталкивания» (*Nudge*) в популяризации вакцинации. Обзор зарубежных исследований // Вопросы государственного и муниципального управления. 2023. № 1. С. 176–198. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-1-176-198.

Literature review

USING NUDGE MECHANISMS IN PROMOTING VACCINATION. REVIEW OF FOREIGN STUDIES

**Irina V. Pogodina¹,
Danila A. Avdeev²**

^{1,2} Vladimir State University named after Alexander and Nikolay Stoletovs;
87, Gorky Str., 600000 Vladimir, Russia

¹ Ph.D. (Law), Associate Professor, Head of the Department of Financial Law, and Customs;
irinapogodina@mail.ru; ORCID: 0000-0002-5200-5423

² danilavdeev@yandex.ru; ORCID: 0000-0003-4401-4765

Abstract. Immunization through vaccination is considered the most effective for the prevention of infectious diseases. There is public hesitation about vaccination; addressing this situation requires effective management strategies from the authorities. Public administrations in many countries use different ways and methods to stimulate the population, including behavioral regulation tools. The use of nudge has shown positive results in many areas and has the potential to be effective in increasing public confidence in vaccination.

There are various options for “pushing” citizens to get vaccinated. Which of them are effective? What do the data from experimental studies published in scientific journals indicate? These questions have become central in the present article. To answer them, the

authors reviewed studies from Russian and international scientific databases. The analysis of research papers made it possible to combine them into groups depending on the type of Nudge studied in them: “informing, reminding, disclosing information”, “simplifying and facilitating the choice”, “appealing to social norms”. The review found that the use of Nudge had a positive effect on public perceptions of vaccination. At the same time, Nudge tools, applied not only to citizens, but also to medical workers and other stakeholders, have a certain potential.

The results of foreign experimental studies on the use of Nudge mechanisms for vaccination of the population may be useful in the development of appropriate interventions that are effective in changing the behavior of citizens, which is timely in the context of an ongoing pandemic.

Keywords: *nudge*, vaccination, *Nudge concept*, citizen behavior, behavioral tools, citizen motivation, behavioral public administration, prosocial behavior.

For citation: Pogodina, I.V. and Avdeev, D.A. (2023) ‘Using Nudge mechanisms in promoting vaccination. Review of foreign studies’, *Public Administration Issues*, 1, pp. 176–198 (in Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-1-176-198.

JEL Classification: G18

Введение

В последние десятилетия во всем мире при разработке и принятии социально-политических решений заметное внимание уделяется поведенческим инструментам. Государственные администрации используют методы поведенческого регулирования для различных целей: от повышения мотивации к государственной службе до стимулирования граждан к ведению здорового образа жизни, своевременной уплате налогов и т.д. (Thaler, Sunstein, 2008). Применение поведенческих подходов в управлении получило название *nudging* или *nudge* («подталкивание» – англ.) (Голодникова, Цыганков, Юнусова, 2018).

«Подталкивание» – это любой аспект процесса принятия решения, который побуждает людей изменять свое поведение определенным образом, не внося никаких ограничений в возможности выбора (Thaler, Sunstein, 2008). «Подталкивание» к «нужному» поведению гражданина является мягким, почти незаметным побуждением к действию (или воздержанию от действия), в связи с чем оно не вызывает негативной оценки и отторжения, по крайней мере явного. «Подталкивание» давно используется маркетологами для продвижения товаров и услуг. Возможность широкого практического применения данного инструмента, а также успешность его внедрения в коммерческую сферу способствуют проникновению идей *Nudge* в публичное управление.

«Подталкивание» можно рассматривать как стратегию, предоставляющую некоторые новые инструменты в дополнение к имеющемуся инстру-

ментарию государственного управления (Голодникова, Цыганков, Юнусова, 2018), в том числе подходящую для применения в областях, находящихся за пределами сферы правового регулирования (Krawiec et al., 2021). Частично это объясняется тем, что политика неявного формирования целевых ориентиров, мотивов поведения отдельных групп и индивидов может быть эффективнее традиционного администрирования, контроля и правоприменения (Клименко, Минченко, 2016).

Пандемия COVID-19 стала значимым вызовом для государств. В этот период государственные администрации применяли и применяют инструменты поведенческого регулирования для противодействия заражению граждан (например, внедрен принцип облегчения правильных действий путем расстановки стульев в зале или шезлонгов на пляже на социальной дистанции¹, нанесена разметка в местах общего пользования для этой же цели). В дополнение к уже функционирующим подразделениям, внедряющим «подталкивание» в госуправлении, появились и новые, например, президент Франции Эммануэль Макрон в начале пандемического кризиса создал подразделение *Nudge*².

Признано, что процессы иммунизации с помощью вакцинации считаются наиболее подходящими для профилактики инфекционных заболеваний (Yurkevych et al., 2021). Поэтому популяризация вакцинации становится важнейшей стратегией для получения коллективного иммунитета против COVID-19 и фактором преодоления пандемии³. Продвижение вакцинации включает в себя различные меры: от простого предоставления информации до установления обязанности прививаться. Тем не менее предпочтительнее оставлять гражданам некоторую свободу выбора, поскольку общественное здравоохранение руководствуется принципом наименее ограничительной альтернативы. Применительно к вакцинации он состоит в том, что для достижения такого общественного блага, как коллективный иммунитет, необходимо выбирать меры, в наименьшей степени ограничивающие личные права и свободы (Giubilini, 2021). Кроме того, вакцинирование связано с риском побочных реакций, в силу чего жесткие императивы не всегда возможны (Ohtake, 2021). Успех мероприятий по борьбе с вирусными инфекциями зависит от уровня принятия мер обществом, поскольку поддержка напрямую соответствует намерению соблюдать правила поведения (Брико и др., 2021).

В этих условиях использование поведенческих инструментов выглядит довольно привлекательным: политика «подталкивания» (*nudge*) устраняет противоречие между патернализмом и свободой выбора (Sunstein, Thaler, 2003). Некоторые исследования показали, что люди предпочитают более

¹ Covid has demonstrated the power of the «nudge» // Financial Time. URL: <https://www.ft.com/content/199cb349-a65a-4892-a915-1b00c4d484e4>

² Covid-19: le nudge ou convaincre sans contraindre, comment le gouvernement s'est converti à cette discipline // Le Monde. URL: www.lemonde.fr/economie/article/2021/05/25/covid-19-convaincre-sans-contraindre-comment-le-gouvernement-s-est-converti-au-nudge_6081398_3234.html

³ Вопросы и ответы: коллективный иммунитет, меры самоизоляции и COVID-19 // Всемирная организация здравоохранения. URL: <https://www.who.int/ru/news-room/questions-and-answers/item/herd-immunity-lockdowns-and-covid-19>

мягкие подходы ограничительным мерам, и в последние годы «подталкивание» стало популярным среди политиков из-за низких издержек, относительной простоты внедрения и хорошего принятия обществом.

Между тем в мире интенсифицировались антипрививочные движения и настроения (особенно заметные в начале кампании по вакцинации)⁴. Преодоление нерешительности и скепсиса в отношении вакцинации требует эффективных управленческих стратегий, в том числе основанных на концепции *Nudge*. Следует отметить, что в контексте политики иммунопрофилактики «подталкивания» уже нашли свое применение. Примером является представление рисков и преимуществ вакцинации таким образом, чтобы подчеркнуть преимущества, а не проблемы: например, вместо того, чтобы сказать родителям, что 0,001% вакцинированных детей испытывает серьезные побочные эффекты, возможно, предоставить им информацию, что 99,999% вакцинированных детей не имеют серьезных осложнений. Еще один способ – при информировании о вакцинации рассказать, что вакцинирование – это социальная норма, и большинство граждан уже вакцинированы (Navin, 2017).

Итак, существуют различные варианты «подталкиваний» граждан к вакцинации. Какие из них эффективны? О чем свидетельствуют данные экспериментальных исследований, опубликованных в научных журналах? Эти вопросы стали центральными в настоящей работе. Для ответа на них авторами статьи был проведен обзор и анализ исследований из международных научных баз и российской *eLibrary.Ru*. Учитывая, что в России по данной тематике существует не так много работ, приведенный в статье анализ ряда зарубежных экспериментальных исследований, возможно, будет полезен и поможет расширить представление о концепции *Nudge*, механизмах и результатах ее применения.

Концепция *Nudge* в государственном управлении: обзор литературы

В современной науке о публичном управлении формируется новое направление – «поведенческое государственное управление» как развивающаяся теория, позволяющая практикам применять альтернативные подходы к разработке и реализации политики (Grimmelikhuijsen et al., 2017). Используя концепции поведенческой экономики, которые описывают индивидуальное принятие решений с альтернативными целями традиционной максимизации полезности, поведенческое государственное управление смещает фокус к реальному поведению и интересам граждан.

Определение «подталкивания» имеет несколько трактовок в литературе, причем различия, как правило, заключаются в количестве и типе вмешательств, включенных в «подталкивание», функциях поведенческих вмешательств и в том, как подталкивания влияют на архитектуру принятия решений, а также на самих лиц, принимающих решения (Marchiori, Adriaanse,

⁴ В России антипрививочники стали угрозой для миллионов людей. Почему они боятся вакцин и не верят в COVID-19? // Lenta. URL: <https://lenta.ru/articles/2021/12/24/antivaxers/>

De Ridder, 2017). Однако подробный анализ позиций выходит за пределы настоящей статьи. Авторы исходят из того, что все инструменты «подталкивания» используют положительное подкрепление, не прямые указания и намеки для того, чтобы изменить внутреннюю мотивацию человека и привести его к такому выбору, который был бы по возможности более благоприятным как для него, так и для окружающих.

Теоретическая основа для исследования «подталкиваний» была заложена еще в 1970-х гг. прошлого столетия (см.: Kahneman, Tversky, 1974). Концепция *Nudge* основывается на том, что люди не всегда действуют рационально, и существует целый ряд факторов, влияющих на принимаемые ими решения.

В дальнейшем эта теория разрабатывалась Р. Талером и К. Санстейном. Широкое распространение концепция *Nudge*, или «Теория мягкого подталкивания» (далее также – ТМП), получила после выхода в 2008 г. книги Р. Талера и К. Санстейна «*Nudge*. Как улучшить наши решения о здоровье, благосостоянии и счастье». Книга стала бестселлером⁵, а изложенные в ней идеи легли в основу новой теории в поведенческой экономике – теории «подталкивания» (*nudge theory*) (Р. Талер стал Нобелевским лауреатом). ТМП напрямую связана с психологией человека. Неслучайно существующие исследования чаще всего связывают *Nudge* с такими направлениями, как менеджмент, психология, этика бизнеса (Жильцов, Пахомов, 2016).

Следует отметить, что определенный вклад в развитие представлений об использовании отдельных направлений *Nudge* в госуправлении внесли ученые из НИУ ВШЭ А. Е. Голодникова и Д. Б. Цыганков. Так, вместе с М. А. Юнусовой в одной из статей они рассматривали варианты и перспективы применения концепции *Nudge* в сфере государственного регулирования (2018) для принятия финансовых решений, для ресурсосбережения, для исполнения обязательств, а также изучали институциональные аспекты внедрения данной концепции в системе госуправления. Отдельные работы посвящены использованию *Nudge* в некоторых областях госуправления (например, здравоохранении) (Китаева, Суетина, Китаев, 2019).

Центральная идея *Nudge* состоит в том, что обычные люди делают выбор в рамках архитектуры выбора, и альтернативы могут быть разработаны так, чтобы помочь им выбирать лучшее с точки зрения проектировщика (Parker, 2016). Сторонники теории настаивают, что, зная, как люди думают, можно создавать среду выбора, которая облегчает людям решение дилеммы того, что лучше для них самих, их семей и общества (Thaler, Sunstein, 2008). Даже несмотря на то, что изменить привычки непросто, применение инструментов, основанных на поведенческих науках, может переориентировать решения людей в желаемое направление и активизировать их действия в этом контексте (Krawiec et., 2021). Примеры использования «подталкиваний» в повседневной жизни разнообразны: перестановка продуктов на полках супермаркетов, чтобы поместить варианты для «здорового питания»

⁵ О чем, в частности, свидетельствует значительное число цитирований в базе *Scopus*.

на уровне глаз (популяризация здорового образа жизни), размещение стрелок, ведущих к раковинам, в общественных туалетах (пропаганда санитарных норм) (Blackwell, Goya-Tocchetto, Sturman, 2017).

Поведенческие методы «подталкивания» используются в самых разных сферах регулирования для стимулирования принятия более оптимальных решений как экономического, так и иного характера (Mertens et al., 2022). Например, «подталкивания» могут быть эффективны для стимулирования просоциального поведения.

Довольно затруднительно привести исчерпывающий перечень инструментов «подталкивания», тем не менее можно выделить некоторые их общие признаки:

- эти механизмы базируются на знании об экономическом поведении людей, которые реагируют на стимулы, с одной стороны, и подвержены поведенческим искажениям и сдвигам – с другой;
- они общественно полезны;
- они не требуют существенных бюджетных издержек: достаточно правильно понять, какие стимулы действуют на человека, принимающего решения в конкретном контексте;
- в них не используются механизмы прямого принуждения, такие как санкции или штрафы за «неправильные» решения. Все решения человек принимает сам, просто в тех условиях, в которые он поставлен дизайнером общественного механизма; его решения, скорее всего, будут оптимальными с общественной точки зрения (Белянин, 2018).

Уже упомянутый К. Санстейн исследовал применение отдельных поведенческих инструментов в госуправлении. Среди наиболее перспективных автор выделил следующие: (1) раскрытие информации в качестве инструмента регулирования, особенно если политика раскрытия информации разработана с учетом того, как люди обрабатывают информацию; (2) упрощение и облегчение выбора с помощью соответствующих правил по умолчанию, снижение сложности и требований к оформлению документов, а также соответствующие стратегии; (3) повышение значимости определенных факторов или переменных; (4) поощрение социальных норм посредством частно-государственных партнерств и других подходов, которые служат достижению согласованных государственных целей (Sunstein, 2013).

«Подталкивания» обычно используются для побуждения граждан к выполнению рутинных задач (таких как подача налоговой декларации), а не в кризисных ситуациях, когда выбор людей происходит в экстраординарных условиях (Hume et al., 2021). Первоначально пандемия создала чрезвычайную ситуацию, однако с течением времени она несколько утратила свою исключительность (но не значимость), и усилия по предотвращению ее распространения постепенно превратились в рутинную работу, в рамках которой сегодня возможно тестирование инструментов *Nudge*.

Краткий обзор литературы позволил показать, в каком значении авторы рассматривают категорию «подталкивание», описать общие признаки подталкивания и выделить некоторые инструменты поведенческой экономики, на которых и был сделан акцент в работе.

В соответствии с тематикой работы и поставленными ранее исследовательскими вопросами авторы сосредоточились на анализе научных публикаций, размещенных в российской и международной базах.

В качестве основного метода исследования авторы применяли поиск научной литературы по теме, изучение наукометрических параметров, описание кейсов, концепций, их классификацию. Аналогичная методология использовалась, к примеру, в работах Р. В. Ерженина (2018), В. Е. Зайцева (2019) по вопросам цифровой экономики и электронного правительства.

При подготовке обзора авторы придерживались следующего алгоритма:

- отбор публикаций по ключевым словам, релевантным теме исследования;
- первичное ознакомление с результатами поиска по названию, аннотациям и ключевым словам, исключение некоторых публикаций (основаниями для исключения публикаций из выборки были следующие: отсутствие доступа к полному тексту статьи, косвенное отношение к теме, размещение в нерецензируемых изданиях и некоторые другие, подробно описанные далее);
- после отбора статей, проверенных на соответствие области исследования, сопоставимость результатов, проведена систематизация научной литературы в зависимости от проверяемого в эксперименте способа «подталкивания»;
- сравнение российского и зарубежного научных ландшафтов по данной тематике.

Результаты исследования

На сайте научной электронной библиотеки *eLibrary*⁶ 08.01.2022 был сделан запрос с комбинацией ключевых слов: «(подталкивание OR Nudge) AND вакцинация». При установлении параметров поиска данных слов в названиях, аннотациях и ключевых словах результатов обнаружено не было, в связи с чем было решено расширить границы поиска полными текстами публикаций.

В итоге было обнаружено 47 публикаций. На этапе первичного отбора на основе информации, полученной из заголовков, аннотаций, из общего списка были удалены:

- публикации, тематика которых очевидно не соответствует исследовательскому вопросу;
- публикации по биологии, техническим наукам, а также те, где термины «подталкивание» и «вакцинация» использовались изолированно, т.е. авторы не рассматривали собственно процесс побуждения к вакцинации;
- публикации, где термин «подталкивание» употреблялся не в обозначенном выше значении.

⁶ Выбор этого ресурса объясняется тем, что научная электронная библиотека eLIBRARY.RU – это крупнейший российский информационно-аналитический портал в области науки, технологии, медицины и образования, содержащий рефераты и полные тексты более 38 млн научных публикаций и патентов.

Таким образом, было получено 28 публикаций, из них к 14 работам нет доступа или он ограничен.

Таблица 1

Распределение публикаций в *eLibrary* по годам

Год	Количество публикаций
2021	9
2020	4
2019	5
2018	7
2017	3

Источник: составлена авторами.

Из таблицы распределения публикаций по годам (табл. 1) следует, что по рассматриваемой тематике наибольшая активность наблюдалась в 2017–2018 гг. (суммарно подготовлено 10 публикаций), а также в 2020–2021 гг. – 13 публикаций. Первый «всплеск», очевидно, произошел на фоне признания Р. Талера лауреатом Нобелевской премии 2017 г. по экономике, вторая волна роста научного интереса случилась из-за пандемии COVID-19 и обострения интереса к тематике пропаганды вакцинации как эффективной стратегии борьбы с инфекцией.

Изучение текстов доступных работ показало, что в основном они носят обзорный характер и посвящены:

- общим аспектам поведенческой экономики с упоминанием одной из областей приложения ее инструментов – вакцинации;
- вопросам противодействия инфекционным заболеваниям (в том числе COVID-19) со ссылкой на стратегии «подталкивания» как на перспективное направление мотивации населения соблюдать правила.

Собственно экспериментальное исследование в рассматриваемом перечне одно. В нем описывается практика проведения формирующих опросов ГАУЗ СО «Городской центр медицинской профилактики» (г. Екатеринбург). Авторы, как видно из текста публикации, отдают себе отчет в том, что формирующие опросы не несут значимой социологической информации и фактически лишены исследовательского смысла. Однако вопросы в данных типах опросов играют роль «толчков», направленных на информирование граждан и побуждение их к правильному с точки зрения санитарных норм поведению. К примеру, в опросе по выявлению отношения населения к вакцинации против гриппа респондентам задавался вопрос со следующей формулировкой: «Знаете ли вы, что в состав вакцины ежегодно включаются актуальные штаммы вируса гриппа в соответствии с рекомендациями Всемирной организации здравоохранения?» (Семенова, Лебедкина, Медвинская, 2021). Цель включения данного вопроса в опросник, как отмечают авторы, – информировать о составе вакцины, а не выяснить мнение общества. На основе

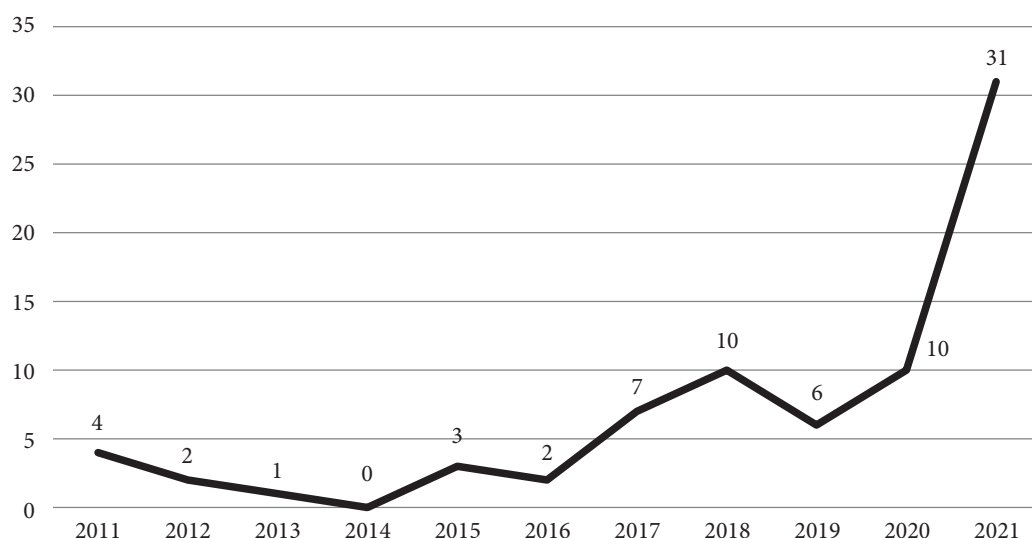
имеющегося у них опыта проведения подобных опросов авторы делают вывод о перспективности использования подобных инструментов в государственной политике в целях профилактики заболеваемости.

Таким образом, как видится, несмотря на интерес российских исследователей к проблематике поведенческого регулирования (в том числе и в рамках государственного управления), экспериментальных исследований, обзоров кейсов, иллюстрирующих эффективность (или, напротив, неэффективность) тех или иных практик, в научном поле практически не представлено. Данный фактор, среди прочих, определяет необходимость обращения к зарубежным исследованиям.

Для достижения целей исследования также был проведен систематический обзор публикаций в международной реферативной базе данных *Scopus*, вышедших до 2021 г. В качестве поисковых запросов по заголовкам и ключевым словам работ была использована комбинация, соответствующая следующей формуле: TITLE-ABS-KEY ((nudg*) AND vaccin*). Было обнаружено 76 работ (рис.)

Рисунок

Распределение публикаций в *Scopus* по годам



Источник: Составлен авторами.

В целом тренд аналогичен российскому: наибольшее количество публикаций было сделано в 2021 г. на фоне поиска оптимальных средств и мер противодействия распространению новой коронавирусной инфекции.

Большинство авторов публикаций аффилированы с организациями из США (32 публикации), Великобритании (16), Италии (13). Отметим, что авторов из России в указанной подборке публикаций не обнаружено. Можно констатировать корреляцию между практической реализацией инструментов *Nudge* и исследовательской активностью в данной области. Так, именно

в США и Великобритании созданы и функционируют подразделения по поведенческому регулированию и практике *Nudge*, которые поддерживаются высшим политическим руководством (этот опыт описан в докладе Всемирного банка (2019), где он назван новаторским в этой области (Afif, Islan, 2019)).

Затем путем ознакомления с аннотациями и полными текстами работ был проведен вторичный отбор по следующим критериям:

- в работе используются эмпирические данные, материалы экспериментов (в частности, были исключены работы, где рассматривались вопросы популяризации вакцинации или обзорные исследования о концепции *Nudge*);
- доступен полный текст работы;
- работа выполнена на английском языке.

В итоге для дальнейшего анализа осталось 23 работы. В зависимости от дизайна исследования их можно разделить на следующие группы: публикации, в которых описываются результаты рандомизированных контролируемых испытаний, и публикации, содержащие результаты опросов.

Следует обратить внимание на то, что онлайн-опросы и рандомизированные контролируемые исследования могут давать разные результаты. Например, одна группа ученых, сопоставив результаты эксперимента и онлайн-опроса относительно намерения вакцинироваться, выявила, что закономерности, обнаруженные путем онлайн-опроса, отличаются от тех, которые были установлены в рандомизированном контролируемом исследовании (Dai et al., 2021). Данное обстоятельство подчеркивает значимость именно «полевых» испытаний, так как намерения не всегда отражают реальное поведение (Sheeran, 2005). Этим объяснима распространенность контролируемых экспериментов как наиболее достоверных и результативных методов.

Эффективность «подталкиваний» в популяризации вакцинации

В большинстве исследований сделан вывод о том, что различные «подталкивания» эффективны в популяризации вакцинации от разных инфекционных заболеваний. Тем не менее есть работы, авторы которых не обнаружили значимых эффектов от внедрения «подталкивания». Например, таковы результаты исследования, проведенного в одной из крупнейших больниц скорой помощи Великобритании. По условиям эксперимента, медицинскому персоналу, разделенному на четыре группы, были направлены письма, составленные с использованием методов *Nudge*. «Стандартное письмо» для контрольной группы содержало только общую информацию, предписывающую персоналу вакцинироваться, во втором письме имелась отсылка к социальной норме, основанная на сравнениях со сверстниками, в третьем письме использовалась апелляция к мнению авторитетных людей, четвертое письмо, в свою очередь, включало комбинацию указанных «подталкивающих» интервенций. Охват вакцинацией во всех группах составил 43% и не были обнаружены доказательства того, что на охват вакцинацией против сезонного гриппа влияют напоминания, использующие социальные нормы для мотивации (Schmidtke, Nightingale, Reeves, 2020).

Вероятно, такой результат может быть связан с особенностями выборки, поскольку медицинский персонал традиционно активно использует профилактические меры, и дополнительные вмешательства (в том числе «подталкивания») не оказывают заметного влияния на показатели вакцинации. Впрочем, возможны и другие объяснения полученных результатов (например, недостаточность применяемых типов вмешательств).

В другом эксперименте, проведенном среди студентов британских колледжей, была сопоставлена результативность трех вмешательств: финансового стимулирования, сообщения с одобрением со стороны сверстников, сообщения с записью кашля больного человека. Наиболее эффективным вмешательством оказалось финансовое стимулирование (в этой группе общий уровень вакцинации был выше, чем в контрольной группе), тогда как «подталкивания» не повлияли на охват вакцинацией.

Информирование, напоминание и раскрытие информации

В анализируемых исследованиях чаще оценивалась эффективность информационно-коммуникационных вмешательств. Известно, что на принятие решения о вакцинации влияют когнитивные искажения, и при осуществлении политики, направленной на увеличение охвата вакцинацией, следует это учитывать (Azarpanah et al., 2021).

Среди сотрудников учреждений здравоохранения Италии в 2020 г. (N=111) было проведено стимулирующее вмешательство, основанное на «подталкивании». Сотрудникам, попавшим в экспериментальную группу, было направлено письмо, составленное с учетом «подталкиваний». В частности, об этом свидетельствует следующее:

- бумажное письмо было адресовано лично каждому работнику;
- письмо было подписано высокопоставленным должностным лицом (главным директором Регионального агентства здравоохранения Тосканы и главой департамента медицинских наук Университета Флоренции);
- акцент делался не только на профессиональную ответственность работников медицинских учреждений по отношению к уязвимым людям в случае отказа от вакцинации, но и на увеличение их личной рабочей нагрузки при заражении коллег вирусом гриппа;
- письмо завершалось выражением доверия со стороны руководителя к персоналу и любезной просьбой подписать форму и заполнить анкету в приложении;
- вместе с анкетой была приложена брошюра с информацией о том, как пройти вакцинацию.

Результаты показали эффективность указанного способа: охват вакцинацией против гриппа в сезоне 2018–2019 гг. был одинаковым в двух группах (23,6% против 22,2% соответственно в группе «подталкивания» и контрольной группе), но значительно отличался в сезоне 2019–2020 гг.: 28% в группе «подталкивания» против 20% в контрольной (Lorini et al., 2020).

Простое напоминание о вакцинации или рекомендации, данные письменно или по телефону, способны оказать соответствующее мотивирующее

воздействие. Например, в Китае было проведено исследование, суть которого – в информировании обучающихся, их родителей и опекунов в рамках программы проверки вакцинации при поступлении в образовательные организации даже о тех вакцинах, которые не включены в обязательный перечень, но рекомендованы (как вакцина от ветряной оспы). В своем эксперименте авторы рассматривали программу информирования как возможность для вмешательства и усовершенствовали эту стратегию, включив в контрольный список иные вакцины. Были приняты две меры вмешательства: звонок по телефону и письменное уведомление. Непривитые студенты, которые получили рекомендации врача посредством телефонного уведомления, сформировали группу вмешательства на основе телефона (группа Т). Непривитые студенты, получившие рекомендации путем письменного уведомления, сформировали группу вмешательства с письменным уведомлением (группа W). Непривитые студенты без каких-либо рекомендаций составили контрольную группу (группа С). Всего вакцину получили порядка 10% участников эксперимента, причем доля вакцинированных в группе Т и группе W была значительно выше, чем в группе С (Qin et al., 2020), что позволило сделать вывод об эффективности таких напоминаний.

Для донесения «подталкивающих» сообщений иногда используется онлайн-реклама. Экспериментальные исследования показывают, что онлайн-реклама вакцинации имеет некоторые эффекты: эффект конгруэнтности (благодаря которому реклама увеличивает вероятность кликов и будущих поисков до 116% у людей, проявляющих интерес к болезни или вакцине), эффект прайминга (объявления, не связанные с вакциной, но побуждавшие нажимать на них и затем искать вакцину). В недавнем исследовании сделан вывод о том, что цифровые рекламные кампании должны учитывать рекламу не только по прямым ключевым словам, но и по второстепенным ключевым словам, которые привлекают более широкую целевую аудиторию (Arcadu et al., 2019).

Еще один эксперимент был проведен в США. Его суть – проверка эффективности напоминаний во время приема доктора пациенту о вакцинации. Дело в том, что стандартный подход в осмотре заключается в том, что врач самостоятельно принимает решение, предложить пациенту вакцинироваться или нет. Кроме того, доктор может не напомнить пациенту о прививочной кампании. Учитывая это, авторы эксперимента внесли изменения в настройки системы электронной карты пациента, которую видит врач, и теперь во время посещения пациентом клиники врач (или его ассистент) уже в обязательном порядке предлагает пациенту вакцинироваться и вносит соответствующую отметку в карту. Такое изменение в настройках привело к значительному увеличению показателей вакцинации (причем данный результат был получен на сравнительно большой выборке из 45 926 пациентов): более 99,9% предложений о вакцинации привели к вакцинации (Patel et al., 2017).

Важно, что при выборе способов информирования и характера сообщения следует учитывать культурные факторы и традиции (Kalisch et al., 2017). В одних случаях эффективны сообщения, подчеркивающие личные выгоды

(сообщения типа: «Вакцинируйся и защити себя»), в других – социальные выгоды («Вакцинируйся и защити других») (Isler et al., 2020).

Упрощение и облегчение выбора (в том числе установление выбора «по умолчанию», снижение требований к оформлению документов)

Еще один вариант «подталкивания» носит название «метода стандартного выбора». Он предусматривает установление по умолчанию такого варианта ответа, который наиболее выгоден и полезен с точки зрения «архитектора выбора». Суть этого приема основана на том, что выбрать стандартный вариант проще, чем анализировать другие варианты, поэтому многие выбирают его. Применительно к иммунопрофилактике этот прием означает, что, например, врачи или медсестры посещают учреждения и проводят прививки без явного согласия родителей. Перед этим родителей просто информируют о вакцинации, ее преимуществах и рисках, просят указать любые противопоказания к вакцинации (которые также могут быть зарегистрированы при зачислении ребенка) и предоставляют возможность отказаться, если они того пожелают.

В Великобритании был проведен опрос (N=504) относительно поддержки родителями различных политик вакцинации (от отсутствия вакцинации до обязательной вакцинации, включая вакцинацию «по умолчанию» с возможностью отказа). Одна из предложенных в анкете стратегий – «вакцинация по умолчанию» – была в целом поддержана опрошенными. Также опрошенные поддержали политику предоставления родителями общего разрешения на проведение всех профилактических прививок. В то же время участники опроса были в основном против политики, которая вообще не предусматривает вакцинации в средней школе. Однако они также в целом выступали против обязательной (принудительной) вакцинации в школе (Giubilini et al., 2019).

Другой способ – продемонстрировать, что прививка «зарезервирована», тем самым дополнительно стимулировать граждан воспользоваться возможностью ее сделать. Учитывая это, в США был проведен большой полевой эксперимент (N = 47 306), в котором тестировалось 19 сообщений на основе «подталкиваний», направленных пациентам в текстовых сообщениях и предназначенных для их стимулирования сделать вакцину против гриппа. Результаты показывают, что текстовые сообщения, отправленные до посещения врача первичной медицинской помощи, могут повысить показатели вакцинации в среднем на 5%. В целом вмешательства были эффективнее тогда, когда они были 1) оформлены как напоминания о необходимости сделать прививки от гриппа, которые уже были зарезервированы для пациента, и 2) соответствовали типу сообщений, которые пациенты ожидали получить от своего поставщика медицинских услуг. Наиболее эффективное вмешательство в рассматриваемом исследовании, увеличившее показатели вакцинации на 11% в экспериментальной группе, состояло в следующем: пациентам дважды напомнили о необходимости сделать прививку от гриппа на предстоящем приеме у врача и указали, что она зарезервирована персонально для них (Milkman et al., 2022).

Апелляция к социальным нормам

Социологи подчеркивают важность социальных практик и норм, которые оказывают значительное влияние на индивидуальные решения. Поведение других лиц может предоставить ценную информацию о разумных или надлежащих действиях.

Исследования показывают, что усилия по использованию социальных сравнений могут изменить решения и значительно снизить экономические и экологические издержки. Например, люди могут быть проинформированы о том, сколько энергии они потребляют, как их потребление сравнивается с потреблением их соседей и сколько они тратят по сравнению с тем, что тратят их соседи (Sunstein, 2013).

Согласно теории «подталкивания», если архитекторы выбора хотят изменить поведение и сделать это с помощью «толчка», они могут просто сообщить о том, что делают другие люди (Thaler, Sunstein, 2008). Использование описательных социальных норм эффективно, поскольку «людям нравится делать то, что на самом деле делает большинство людей». В целях этого рекомендуется оповещать граждан о том, что требуемое поведение является нормой в данном сообществе и поддерживается большинством (BIAР ..., 2016).

Применение этого типа социального «подталкивания» было протестировано в некоторых из проанализированных исследований. Например, в результате серии рандомизированных экспериментов, организованных в Италии с участием 19 984 специалистов общественного здравоохранения, было выявлено, что описательные нормы (призыв делать то, что делает большинство) стимулируют остальных к аналогичному поведению: так, сотрудники с большей вероятностью сделают прививку от гриппа и будут выступать за вакцинацию, зная, что большинство действует так же. В то же время была обнаружена противоположная картина результатов (значительно меньшая готовность вакцинироваться, выступать за вакцинацию) в контрольной группе – случайной половине участников, проинформированных о том, что большинство их коллег не получали прививку от гриппа (Belle, Cantarelli, 2021).

Аналогичный эффект может давать сравнение между группами (например, когда сравниваются по числу вакцинированных два отдела на предприятии, два факультета в университете и проч.). В целом результаты лабораторных экспериментов показывают наличие положительного эффекта межгрупповых сравнений в целях повышения мотивации отдельных лиц действовать в интересах группы, хотя и незначительного (Hornsey, Harris, Fielding, 2018).

Использование нескольких поведенческих стимулов одновременно

В некоторых исследованиях авторы оценивали эффективность нескольких подталкивающих вмешательств одновременно. В целом синергия различных «подталкиваний» дает положительный результат и усиливает влияние.

Согласно онлайн-опросу, в котором приняли участие 6232 жителя Японии, наиболее действенным для молодежной аудитории является со-

общение, где зашифровано положительное отношение большинства к вакцинации в сочетании с научными доказательствами эффективности действия вакцины: «Отчет, опубликованный в американском научном журнале Science, показал, что только у одного из 60 000 человек после вакцинации проявлялись острые тяжелые аллергические симптомы и что вакцинация уменьшила число людей с COVID-19 на одну двадцатую. Согласно опросу международной исследовательской компании Ipsos, около 70% людей согласны на вакцинацию» (Tanaka et al., 2021). Анализ психологических портретов респондентов показал, что стремление к вакцинации проистекает из их просоциальной и эмпатической склонности, следовательно, более вероятно, что эффект, возникающий после прочтения данного сообщения, подталкивал молодых людей к проявлению своей просоциальной природы (там же).

Выводы и дискуссия

В настоящее время в ряде стран наблюдается снижение доверия к вакцинам. Это вызывает особую тревогу, поскольку риски вспышки заболевания, предотвращаемого с помощью вакцин, для отдельных лиц и систем здравоохранения непропорционально велики (речь в данном случае идет не только о коронавирусной инфекции, но и о других инфекционных заболеваниях, например, гриппе).

Проведенный обзор эмпирических исследований, предметом которых является использование отдельных видов «подталкивания» в популяризации вакцинации, позволяет сделать ряд выводов.

1. Сравнение результатов поискового запроса, сделанного в российской и международной научных базах, показывает, что в России практически не проводится научных экспериментальных исследований роли инструментов *Nudge* в популяризации вакцинации или, по крайней мере, они не размещены в открытом доступе. Исследование эффективности отдельных «подталкивающих» вмешательств в российском контексте может оказаться ценным для международного поля, так как он дает свежий материал для более глубокого понимания эффективности политики *Nudge*.
2. Зарубежные исследования демонстрируют, что использование «подталкиваний» позитивно отразилось на общественном восприятии вакцинации. Наиболее перспективными являются «подталкивания», нацеленные на получателей вакцины и влияющие на решение о вакцинации. В их числе: обращение к социальным нормам, информирование, напоминание и раскрытие информации, упрощение выбора. Продуктивно и применение нескольких подталкивающих вмешательств одновременно.
3. Кроме того, как видно из некоторых исследований, определенным потенциалом обладают вмешательства, направленные не только на пациентов, но и на медицинских сотрудников и другие заинтересованные стороны (речь идет, например, о включении в медицинские протоколы

напоминания предложить сделать вакцину, включение соответствующего поля в карты пациентов). Видится, что профильные органы государственной власти могут тоже их использовать.

4. Авторы также обнаружили, что подход «подталкивания», успешно реализованный в одной обстановке, не всегда может быть успешно применен в другой, что подчеркивает важность отдельных исследований, проводимых с учетом целевой аудитории и контекста.

Заключение

Большинство исследований, попавших в настоящий обзор, свидетельствуют о потенциальной эффективности «подталкивающих» вмешательств, в связи с чем они могут быть использованы правительствами разных стран. В то же время следует учитывать, что эти исследования были проведены в определенном пространственно-временном контексте, поэтому их результаты не всегда могут быть релевантны реалиям российского общества. Так что, прежде чем на общегосударственном уровне внедрять те или иные инструменты, следует исследовать целевую аудиторию, в которой они будут применяться. Этим, на взгляд авторов, может заниматься государственный орган, о необходимости создания которого уже говорилось российскими исследователями (Голодникова, Цыганков, Юнусова, 2018).

Проблемы популяризации вакцинации сложны и, как правило, не решаются с помощью отдельных мер. Необходим комплексный подход и участие разных субъектов – органов власти всех уровней, некоммерческого сектора, медицинских организаций. Ввиду того, что государственные служащие, эксперты, представители некоммерческого сектора стремятся разработать эффективные коммуникационные стратегии для популяризации вакцинации, авторы надеются, что инструменты, описанные в анализируемых исследованиях (и в поведенческой науке в целом), могут стать частью государственной политики.

Вполне очевидно, что не все значимые типы «подталкивания» были рассмотрены в упомянутых исследованиях. Так, в условиях всеобщей цифровизации и развития технологий искусственного интеллекта и машинного обучения, требуется изучение так называемого «алгоритмического подталкивания». Это актуально, поскольку, имея в распоряжении небывалый объем автоматически собранных данных о поведенческих паттернах граждан, государственные администрации теперь могут разрабатывать персонализированные стратегии для изменения решений и поведения людей в крупном масштабе (в том числе в сфере иммунопрофилактики).

В настоящем исследовании авторы не фокусировались на этических и правовых проблемах внедрения в государственную политику инструментов «подталкивания». Уже в ближайшем будущем станет весьма перспективным исследование того, какие поведенческие инструменты в действительности использовались государствами в период распространения коронавирусной инфекции (на эмпирическом материале конкретных стран) и какие из них продемонстрировали реальную эффективность.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Белянин А.В. Ричард Талер и поведенческая экономика: от лабораторных экспериментов к практике подталкивания (Нобелевская премия по экономике 2017 года) // Вопросы экономики. 2018. № 1. С. 5–25. DOI: 10.32609/0042-8736-2018-1-5-25
2. Брико Н.И., Фельдблюм И.В., Алыева М.Х., Миндлина А.Я., Масленникова Н.П., Намазова-Баранова Л.С., Федосеенко М.В. Концепция риск-коммуникаций по обеспечению приверженности к вакцинации как необходимая составляющая стратегического развития иммунопрофилактики в России // ОЗ. 2021. № 1. С. 32–43.
3. Голодникова А.Е., Цыганков Д.Б., Юнусова М.А. Потенциал использования концепции *Nudge* в государственном регулировании // Вопросы государственного и муниципального управления. 2018. № 3. С. 7–31.
4. Ерженин Р.В. Электронное правительство России: обзор научных публикаций и исследований // Вопросы государственного и муниципального управления. 2018. № 3. С. 205–228.
5. Жильцов В.А., Пахомов А.П. *NUDGE* – теория «мягкого подталкивания» // Wschodnioeuropejskie Czasopismo Naukowe (East European Scientific Journal). 2016. Т. 11, № 3. С. 129–137.
6. Зайцев В.Е. Цифровая экономика как предмет исследования: обзор публикаций // Вопросы государственного и муниципального управления. 2019. № 3. С. 107–122.
7. Китаева Э.А., Суетина Т.А., Китаев М.Р. Система подталкивающих воздействий (*nudge*) как фактор повышения эффективности формирования у населения приверженности к здоровому образу жизни // Менеджер здравоохранения. 2019. № 2. С. 48–52.
8. Клименко А.В., Минченко О.С. Государственное регулирование экономики: вопросы теории и лучшая практика // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 3. С. 7–30.
9. Семенова Е.В., Лебединкина П.В., Медвинская Д.И. Формирующий опрос как способ повышения санитарной грамотности населения // Устойчивое развитие науки и образования. 2021. Т. 56, № 5. С. 59–62.
10. Afif Z., Islan W., Calvo-Gonzalez O., Dalton A. Behavioral Science Around the World: Profiles of 10 Countries (English). eMBEd brief. Washington, D.C., World Bank Group, 2019.
11. Arcadu F., Benmansour F., Maunz A., Willis J., Haskova Z., Prunotto M. Deep learning algorithm predicts diabetic retinopathy progression in individual patients // NPJ Digit Med. 2019. Vol. 20. P. 2–92. DOI: 10.1038/s41746-019-0172-3
12. Azarpanah H., Farhadloo M., Vahidov R. et al. Vaccine hesitancy: evidence from an adverse events following immunization database, and the role of cognitive biases // BMC Public Health. 2021. Vol. 1686, no. 21. URL: <https://doi.org/10.1186/s12889-021-11745-1>
13. Belle N., Cantarelli P. Nudging Public Employees Through Descriptive Social Norms in Healthcare Organizations // Public Admin Rev. 2021. Vol. 81. P. 589–598. URL: <https://doi.org/10.1111/puar.13353>
14. BIAP country overview. 2016. URL: <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-researchreports/behavioural-insights-applied-policy-european-report-2016>
15. Blackwell C., Goya-Tocchetto D., Sturman Z. Nudges in the restroom: How hand-washing can be impacted by environmental cues. 2017. SSRN 3007866

16. Bonander C., Ekman M., Jakobsson N. Vaccination nudges: A study of pre-booked COVID-19 vaccinations in Sweden // *Social Science & Medicine*. 2022. Art. No. 115248. ISSN 0277-9536. URL: <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2022.115248>
17. Dai H., Saccardo S., Han M.A., Roh L., Raja N., Vangala S., Modi H., Pandya S., Sloyan M., Croymans D.M. Behavioural nudges increase COVID-19 vaccinations // *Nature*. 2021. Vol. 7876, no. 597. P. 404–409. DOI: 10.1038/s41586-021-03843-2. Epub 2021 Aug 2. PMID: 34340242; PMCID: PMC8443442
18. Giubilini A. Vaccination ethics // *British Medical Bulletin*. Vol. 137, no. 1. P. 4–12.
19. Giubilini A., Caviola L., Maslen H. et al. Nudging Immunity: The Case for Vaccinating Children in School and Day Care by Default // *HEC Forum*. 2019. No. 31. P. 325–344. URL: <https://doi.org/10.1007/s10730-019-09383-7>
20. Grimmelikhuijsen S., Jilke S., Olsen A.L., Tummers L. Behavioral Public Administration: Combining Insights from Public Administration and Psychology // *Public Admin Review*. 2017. Vol. 77. P. 45–56. URL: <https://doi.org/10.1111/puar.12609>
21. Hornsey M.J., Harris E.A., Fielding K.S. The psychological roots of anti-vaccination attitudes: A 24-nation investigation // *Health Psychol*. 2018. Vol. 37, no. 4. P. 307–315. DOI: 10.1037/hea0000586. Epub 2018 Feb 1. PMID: 29389158
22. Hume S., John P., Sanders M., Stockdale E. Nudge in the Time of Coronavirus: The Compliance to Behavioural Messages during Crisis. 2021. March 20. URL: <https://ssrn.com/abstract=3644165>
23. Isler O., Isler B., Kopsacheilis O., Ferguson E. Limits of the social-benefit motive among high-risk patients: a field experiment on influenza vaccination behaviour // *BMC Public Health*. 2020. Vol. 20, no. 1. DOI: 10.1186/s12889-020-8246-3
24. Kahneman D., Tversky A. Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases // *Science*. 1974. Vol. 185, no. 4157. P. 1124–1131.
25. Kalisch R. et al. The resilience framework as a strategy to combat stress-related disorders // *Nat Hum Behav*. 2017. Vol. 11, no. 1. P. 784–790. DOI: 10.1038/s41562-017-0200-8. Epub 2017.
26. Katherine L. et al. A 680,000-person megastudy of nudges to encourage vaccination in pharmacies // *Proceedings of the National Academy of Sciences*. 2022. No. 119. DOI: 10.1073/pnas.2115126119
27. Krawiec J.M., Piaskowska O.M., Piesiewicz P.F. et al. Tools for public health policy: nudges and boosts as active support of the law in special situations such as the COVID-19 pandemic // *Global Health*. 2021. Vol. 132, no. 17. URL: <https://doi.org/10.1186/s12992-021-00782-5>
28. Lorini C. et al. Promoting Influenza Vaccination among Staff of Nursing Homes According to Behavioral Insights: Analyzing the Choice Architecture during a Nudge-Based Intervention // *Vaccines*. 2020. Vol. 4, no. 8. P. 600. URL: <https://doi.org/10.3390/vaccines8040600>
29. Marchiori D., Adriaanse M.A., De Ridder D.T.D. Unresolved questions in nudging research: Putting the psychology back in nudging // *Soc Personal Psychol Compass*. 2017. No. 11. DOI: 10.1111/spc3.12297
30. Mertens S., Herberz M., Hahnel U.J.J., Brosch T. The effectiveness of nudging: A meta-analysis of choice architecture interventions across behavioral domains // *Proc Natl Acad Sci USA*. 2022. Vol. 119, no. 1. e2107346118. DOI: 10.1073/pnas.2107346118
31. Navin M.C. The Ethics of Vaccination Nudges in Pediatric Practice // *HEC Forum*. 2017. No. 29. P. 43–57. URL: <https://doi.org/10.1007/s10730-016-9311-2>

32. Ohtake F. Can nudges save lives? // JER. 2021. No. 7. P. 1–24. URL: <https://doi.org/10.1007>
33. Parker C. Introduction to Special Issue on Nudge // Law & Policy. 2016. No. 38. P. 181–185. URL: <https://doi.org/10.1111/lapo.12060>
34. Patel M.S. et al. Using Active Choice Within the Electronic Health Record to Increase Influenza Vaccination Rates // J Gen Intern Med. 2017. Vol. 32, no. 7. P. 790–795. DOI: 10.1007/s11606-017-4046-6. Epub 2017. Mar 23. PMID: 28337690; PMCID: PMC5481246
35. Qin W. et al. Upgrading the school entry vaccination record check strategy to improve varicella vaccination coverage: results from a quasi-experiment study // Hum Vaccin Immunother. 2021. Sep. 2. Vol. 17, no. 9. P. 3137–3144. DOI: 10.1080/21645515.2021.1904759. Epub 2021 May 21. PMID: 34019470; PMCID: PMC8381779
36. Schmidtke K.A., Nightingale P.G., Reeves K. Randomised controlled trial of a theory-based intervention to prompt front-line staff to take up the seasonal influenza vaccine // BMJ Quality & Safety. 2020. No. 29. P. 189–197.
37. Sheeran P. Intention–behavior relations: a conceptual and empirical review // Eur. Rev. Soc. Vol. 12. P. 1–36.
38. Sunstein C. Nudges.gov: Behavioral Economics and Regulation // SSRN Electronic Journal. 2013. DOI: 10.2139/ssrn.2220022
39. Sunstein C., Thaler R. Libertarian paternalism is not an oxymoron // University of Chicago Law Review. 2003. Vol. 70. P. 1159–1202.
40. Tanaka T., Nihonsugi T., Ohtake F. et al. A message of the majority with scientific evidence encourages young people to show their prosocial nature in COVID-19 vaccination // Sci Rep. 2021. Vol. 11. Art. No. 23261. DOI: 10.1038/s41598-021-02230-1
41. Thaler R., Sunstein C. Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth and Happiness. Yale University Press, 2008.
42. Vasudevan L., Bruening R., Hung A., Woolson S., Brown A., Hastings S.N., Linton T., Embree G., Hostler Ch.J., Mahanna E., Lance Okeke N., Bosworth H., Sperber N.R. COVID-19 vaccination intention and activation among health care system employees: A mixed methods study // Vaccine. 2022. ISSN 0264-410X
43. Vries de R., Hoven van den M., Ridder de D., Verweij M., Vet de E. Healthcare workers' acceptability of influenza vaccination nudges: Evaluation of a real-world intervention // Preventive Medicine Reports. 2022. Vol. 29. Art. No. 101910. ISSN 2211-3355. URL: <https://doi.org/10.1016/j.pmedr.2022.101910>
44. Yurkevych Y.M., Krasnytskyi I.V., Romaniv K.B., Bronevyska O.M. et al. Civil law regulation and criminal enforcement of mandatory vaccination policies: A comparative aspect // Médecine & Droit. Vol. 2021, iss. 168. P. 54–58. DOI: 10.1016/j.meddro.2020.11.002/

REFERENCES

1. Afif, Z., Islan, W., Calvo-Gonzalez, O. and Dalton, A. (2019) *Behavioral Science Around the World: Profiles of 10 Countries* (English). Washington, D.C.: World Bank Group.
2. Arcadu, F., Benmansour, F., Maunz, A., Willis, J., Haskova, Z. and Prunotto, M. (2019) 'Deep learning algorithm predicts diabetic retinopathy progression in individual patients', *NPJ Digit Med*, 20, pp. 2–92. DOI: 10.1038/s41746-019-0172-3

3. Azarpanah, H., Farhadloo, M., Vahidov, R. et al. (2021) 'Vaccine hesitancy: evidence from an adverse events following immunization database, and the role of cognitive biases', *BMC Public Health*, 21. Available at: <https://doi.org/10.1186/s12889-021-11745-1> (accessed 17 February 2023).
4. Belle, N. and Cantarelli, P. (2021) 'Nudging public employees through descriptive social norms in healthcare organizations', *Public Admin Rev.*, 81, pp. 589–598. Available at: <https://doi.org/10.1111/puar.13353> (accessed 17 February 2023).
5. Belyanin, A.V. (2008) 'Richard Taler i povedencheskaya ekonomika: ot laboratornyh eksperimentov k praktike podtalkivaniya (Nobelevskaya premiya po ekonomike 2017 goda)' [Richard Thaler and behavioral economics: From the lab experiments to the practice of nudging (Nobel Memorial Prize in Economic Sciences 2017)], *Voprosy Ekonomiki*, 1, pp. 5–25. DOI: 10.32609/0042-8736-2018-1-5-25
6. *BIAP country overview* (2016) Available at: <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-researchreports/behavioural-insights-applied-policy-european-report-2016> (accessed 8 February 2023).
7. Blackwell, C., Goya-Tocchetto, D. and Sturman, Z. (2017) *Nudges in the restroom: How hand-washing can be impacted by environmental cues*. Available at: SSRN 3007866 (accessed 8 February 2023).
8. Bonander, C., Ekman, M. and Jakobsson, N. (2022) 'Vaccination nudges: A study of pre-booked COVID-19 vaccinations in Sweden', *Social Science & Medicine*. Art. No. 115248. ISSN 0277-9536. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2022.115248> (accessed 8 February 2023).
9. Briko, N.I. et al. (2021) 'Kontseptsiya risk-kommunikatsij po obespecheniyu priverzhennosti k vaksinatсии kak neobkhodimaya sostavlyayushchaya strategicheskogo razvitiya immuno-profilaktiki v Rossii' [The concept of risk communications to ensure adherence to vaccination as a necessary component of the strategic development of immunoprophylaxis in Russia], *Public Health*, 1(1), pp. 32–43.
10. Dai, H. et al. (2021) 'Behavioural nudges increase COVID-19 vaccinations', *Nature*, 597 (7876), pp. 404–409. DOI: 10.1038/s41586-021-03843-2
11. Erzhenin, R.V. (2018) 'Elektronnoe pravitel'stvo rossii: obzor nauchnykh publikatsij i issledovaniy' [Russian e-government: review of scientific publications and research], *Public Administration Issues*, 3, pp. 205–228.
12. Giubilini, A. (2021) 'Vaccination ethics', *British Medical Bulletin*, 137(1), pp. 4–12.
13. Giubilini, A. et al. (2019) 'Nudging Immunity: The Case for Vaccinating Children in School and Day Care by Default', *HEC Forum*, 31, pp. 325–344. Available at: <https://doi.org/10.1007/s10730-019-09383-7> (accessed 8 February 2023).
14. Golodnikova, A.E., Tsygankov, D.B. and Yunusova, M.A. (2018) 'Potentsial of using "nudge" concept in state regulation' [Potencial ispol'zovaniya koncepcii "Nudge" v gosudarstvennom regulirovanii], *Public Administration Issues*, 3, pp. 7–31.
15. Grimmelikhuijsen, S. et al. (2017) 'Behavioral public administration: Combining insights from public administration and psychology', *Public Admin Review*, 77, pp. 45–56. Available at: <https://doi.org/10.1111/puar.12609> (accessed 8 February 2023).
16. Hornsey, M.J. (2018) 'The psychological roots of anti-vaccination attitudes: A 24-nation investigation', *Health Psychol*, 37(4), pp. 307–315. DOI: 10.1037/hea0000586. Epub 2018 Feb 1. PMID: 29389158

17. Hume, S. (2021) *Nudge in the time of coronavirus: The compliance to behavioural messages during crisis*. Available at: <https://ssrn.com/abstract=3644165> (accessed 8 February 2023).
18. Isler, O. et al. (2020) 'Limits of the social-benefit motive among high-risk patients: a field experiment on influenza vaccination behavior', *BMC Public Health*, 20(1), p. 240. DOI: 10.1186/s12889-020-8246-3
19. Kahneman, D. and Tversky, A. (1974) 'Judgment under uncertainty: Heuristics and biases', *Science*, 185(4157), pp. 1124–1131.
20. Kalisch, R. et al. (2017) 'The resilience framework as a strategy to combat stress-related disorders', *Nat Hum Behav.*, 1(11), pp. 784–790. DOI: 10.1038/s41562-017-0200-8. Epub 2017.
21. Kitayeva, E.A., Suetina, T.A. and Kitaev, M.R. (2019) 'Sistema podtalkivayushchikh vozdeystviy (Nudge) kak faktor povysheniya effektivnosti formirovaniya u naseleniya priverzhenosti k zdorovomu obrazu zhizni' [The system of the pushing influences (nudge) as a factor of increase in efficiency of formation at the population of commitment to a healthy lifestyle], *Manager of Healthcare*, 2, pp. 48–52.
22. Klimenko, A.V. and Minchenko, O.S. (2016) 'Gosudarstvennoe regulirovanie ekonomiki: voprosy teorii i luchshaya praktika' [State regulation of the economy: Theory and best practices], *Public Administration Issues*, 3, pp. 7–30.
23. Krawiec, J.M. et al. (2021) 'Tools for public health policy: Nudges and boosts as active support of the law in special situations such as the COVID-19 pandemic', *Global Health*, 17, pp. 132.
24. Lorini, C. (2020) 'Promoting influenza vaccination among staff of nursing homes according to behavioral insights: Analyzing the choice architecture during a nudge-based intervention', *Vaccines*, 8, pp. 600. Available at: <https://doi.org/10.3390/vaccines8040600> (accessed 8 February 2023).
25. Marchiori, D. (2017) 'Unresolved questions in nudging research: Putting the psychology back in nudging', *Soc Personal Psychol. Compass*, 11. DOI: 10.1111/spc3.12297
26. Mertens, S. et al. (2022) 'The effectiveness of nudging: A meta-analysis of choice architecture interventions across behavioral domains', *Proc Natl Acad Sci USA*, 119(1). DOI: 10.1073/pnas.2107346118
27. Milkman, K. et al. (2022) 'A 680,000-person megastudy of nudges to encourage vaccination in pharmacies', *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 119(6). DOI: 10.1073/pnas.2115126119
28. Navin, M.C. (2017) 'The ethics of vaccination nudges in pediatric practice', *HEC Forum*, 29, pp. 43–57. Available at: <https://doi.org/10.1007/s10730-016-9311-2> (accessed 8 February 2023).
29. Ohtake, F. (2021) 'Can nudges save lives?', *JER*, 7, pp. 1–24. Available at: <https://doi.org/10.1007> (accessed 8 February 2023).
30. Parker, C. (2016) 'Introduction to special issue on nudge', *Law & Policy*, 38, pp. 181–185. Available at: <https://doi.org/10.1111/lapo.12060> (accessed 8 February 2023).
31. Patel, M.S. (2017) 'Using active choice within the electronic health record to increase influenza vaccination rates', *J Gen Intern Med*, 32(7), pp. 790–795. DOI: 10.1007/s11606-017-4046-6. Epub 2017 Mar 23. PMID: 28337690; PMCID: PMC5481246
32. Qin, W. (2021) 'Upgrading the school entry vaccination record check strategy to improve varicella vaccination coverage: results from a quasi-experiment study', *Hum Vaccin Immunother*, 17(9), pp. 3137–3144.

33. Schmidtke, K.A., Nightingale, P.G. and Reeves, K. (2020) 'Randomised controlled trial of a theory-based intervention to prompt front-line staff to take up the seasonal influenza vaccine', *BMJ Quality & Safety*, 29, pp. 189–197.
34. Semenova, E.V., Lebedkina, P.V. and Medvinskaya, D.I. (2021) 'Formiruyushchiy opros kak sposob povysheniya sanitarnoy gramotnosti naseleniya' [Forming survey as a way to increase sanitary literacy of the population], *Sustainable Development of Science and Education*, 5(36), pp. 59–62.
35. Sheeran, P. (2005) 'Intention–behavior relations: A conceptual and empirical review', *Eur. Rev. Soc.*, 12, pp. 1–36.
36. Sunstein, C. and Thaler, R. (2003) 'Libertarian paternalism is not an oxymoron', *University of Chicago Law Review*, 70, pp. 1159–1202.
37. Sunstein, C. (2013) 'Nudges.gov: Behavioral economics and regulation', *SSRN Electronic Journal*. DOI: 10.2139/ssrn.2220022
38. Tanaka, T., Nihonsugi, T. and Ohtake, F. et al. (2021) 'A message of the majority with scientific evidence encourages young people to show their prosocial nature in COVID-19 vaccination', *Sci Rep.*, 11, 23261. DOI: 10.1038/s41598-021-02230-1
39. Thaler, R. and Sunstein, C. (2008) *Nudge: Improving decisions about health, wealth and happiness*. Yale University Press.
40. Vasudevan, L., Bruening, R., Hung, A., Woolson, S., Brown, A., Hastings, S.N., Linton, T., Embree, G., Hostler, Ch.J., Mahanna, E., Lance Okeke N., Bosworth, H. and Sperber, N.R. (2022) 'COVID-19 vaccination intention and activation among health care system employees: A mixed methods study', *Vaccine*. ISSN 0264-410X
41. Vries, de R., Hoven, van den M., Ridder, de D., Verweij, M. and Vet, de E. (2022) 'Health-care workers' acceptability of influenza vaccination nudges: Evaluation of a real-world intervention', *Preventive Medicine Reports*, 29, 101910. ISSN 2211-3355. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.pmedr.2022.101910> (accessed 8 February 2023).
42. Yurkevych, Y.M., Krasnytskyi, I.V., Romaniv, K.B., Bronevytska, O.M. et al. (2021) 'Civil law regulation and criminal enforcement of mandatory vaccination policies: A comparative aspect', *Médecine & Droit*, 2021(168), pp. 54–58. DOI: 10.1016/j.meddro.2020.11.002
43. Zaitsev, V.E. (2019) 'Digital economy as a research object: A literature review', *Public Administration Issues*, 3, pp. 107–122.
44. Zhiltsov, V.A. and Pakhomov, A.P. (2016) "'Nudge" – teoriya «myagkogo podtalkivaniya» ["Nudge" – theory of "soft jogging"]', *Wschodnioeuropejskie Czasopismo Naukowe (East European Scientific Journal)*, 3(11), pp. 129–137.

Статья поступила в редакцию: 27.03.2022;
одобрена после рецензирования: 04.10.2022;
принята к публикации: 21.02.2023.

Литобзор

УДК: 346.6

DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-1-199-222

КОНЦЕПЦИЯ «УМНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ» (SMART REGULATION) В ЗАРУБЕЖНЫХ ИССЛЕДОВАНИЯХ ПО ГОСУДАРСТВЕННОМУ УПРАВЛЕНИЮ

Бикташев Айну́р Альфритович¹

¹ Аспирант, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»;
101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20;
abiktashev@hse.ru; ORCID: 0000-0001-7314-2980

Аннотация. В статье представлен один из основных подходов к государственному регулированию – *smart regulation* («умное регулирование» – англ.). В мировой литературе по публичному управлению изучению и развитию подхода *smart regulation* посвящено множество работ.

Обзор опубликованных на стадии формирования подхода и недавних исследований позволит сформировать у читателя более полное представление о *smart regulation*, максимально представив его характеристики, предлагаемые им инструменты, возможности, а также оценить его эволюцию и результаты применения.

Ключевые слова: *smart regulation*, умное регулирование, качественное регулирование, обзор.

Для цитирования: Бикташев А. А. Концепция «умное регулирование» (*smart regulation*) в зарубежных исследованиях по государственному управлению // Вопросы государственного и муниципального управления. № 1. 2023. С. 199–222. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-1-199-222.

Literature review

THE CONCEPT OF «SMART REGULATION» IN FOREIGN PUBLIC ADMINISTRATION STUDIES

Aynur A. Biktashev¹

¹ Graduate student, School of Public Administration,
National Research University Higher School of Economics;
20 Myasnitskaya Str., 101000 Moscow, Russia;
abiktashev@hse.ru; ORCID: 0000-0001-7314-2980

Abstract. The purpose of this article is to introduce the smart regulation approach. The approach is one of the main theories for the implementation of government regulation. There are few scientific studies on smart regulation in Russian science, although the study of this approach is developed in world science. Moreover, these Russian research papers are of an applied nature and focus on specific aspects of the approach, often neglecting other. Quite a lot of foreign studies on public administration explore and develop the smart regulation approach. There are those prepared at the stage of approach formation and published quite recently. A review of these studies makes it possible to acquaint the reader with the multifaceted characteristics of the approach, the variety of tools it offers, and the breadth of application of its elements. In addition, the review includes Russian-language publications that study specific elements of smart regulation and their implementation in Russia.

Keywords: smart regulation, better regulation, review.

For citation: Biktashev, A.A. (2023) 'The concept of «smart regulation» in foreign public administration studies', *Public Administration Issues*, 1, pp. 199–222. (In Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-1-199-222.

JEL Classification: G18.

Введение

Качественное регулирование – важный аспект государственного управления. Особое внимание ученых и исследователей уделяется «умному регулированию» или *smart regulation* (англ.). В своем обзоре автор ставит цель представить российскому читателю подход *smart regulation* в наиболее полном объеме, дать краткое описание формирования и развития концепции качественного регулирования, а также показать особенности и результаты применения подхода *smart regulation* сегодня на основе анализа современной мировой литературы.

Авторами данного подхода считаются Н. Ганнингем и П. Грабовски. В предложенном ими подходе основными постулатами выступают применение широкого спектра регуляторных инструментов (в том числе имеющих непрямой характер воздействия), определение из них наиболее предпочтительных с помощью экономических методов обоснования и с учетом позиций заинтересованных сторон. Данный подход сформирован в продолжение существующих в рамках концепции качественного регулирования подходов и получил широкое применение. Предметом исследования в работах по *smart regulation* выступают:

- методы регуляторного воздействия, в том числе через передачу полномочий;
- процедуры оценки воздействия регуляций и осуществления общественных консультаций;
- результаты применения подхода в различных областях регулирования.

Предпосылки возникновения подхода

Ученые и практики в области государственного управления на этапе формирования данной науки процесс принятия решений, регулирующих жизнь общества, рассматривали сквозь призму модели политико-административного цикла (*policy cycle*). Эта модель, разработанная в 1956 г., предполагает наличие хронологически последовательных этапов оценки ситуации, разработки решений и их реализации – этапов, которые регулярно перезапускаются, вытекая один из другого. При этом при реализации этапов учитываются выгоды возможных решений, а также оценивается результат их внедрения, что делает модель наиболее эффективной в теории. Именно поэтому было принято рассматривать регулирование сквозь призму модели политико-административного цикла.

Вместе с тем данная модель критиковалась, что приводило к возникновению иных теоретических подходов к исследованию регулирования. Не ограничиваясь моделью цикла, исследователи сосредоточились на методах анализа эффективности регулирования. Предложенный ими *ex ante* анализ публичной политики предлагал осуществление прогнозов относительно выгод и издержек на основе имеющихся исторических данных и экономических инструментов. В то же время в рамках модели политических сетей (Dye, 2002) регулирование рассматривалось как результат влияния общества, отдельных лиц и организаций (как правило, заинтересованных) на органы власти, разрабатывающие и принимающие решения. Другая группа исследователей сосредоточилась на проблеме реализации регулирования, чему ранее уделялась второстепенная роль, поскольку выяснилось, что разработанное и утвержденное решение может значительно искажаться применяющими его на местах чиновниками.

Более масштабные и глубокие исследования в области государственного регулирования, послужившие его развитию, стали проводиться с появлением парадигмы *New Public Management*. В результате ее реализации произошло сокращение доли государства в экономике, передано

множество государственных функций и услуг в частные руки, сведены к минимуму инструменты прямого управления. Однако в целях обеспечения производства общественных благ, а также защиты интересов общества в новых условиях, государству потребовалось сконцентрироваться на функции регулирования рынков. В итоге в конце прошлого века в науке государственного управления сформировалась концепция качественного регулирования. Ее особенностью стало рассмотрение регулирования как бюрократического процесса, основанного на аналитических предпосылках, а также учитывающего позиции заинтересованных сторон.

Следует отметить, что в научных работах и в практике государственного управления упоминается множество подходов, имеющих в своей основе концепцию качественного регулирования. К ним можно отнести «ответственное регулирование» (*responsive regulation*), «мета-регулирование» (*meta regulation*), «действительно ответственное регулирование» (*really responsive regulation*), «лучшее регулирование» (*better regulation*) и «умное регулирование» (*smart regulation*). Смена наименований подходов обусловлена незначительным изменением акцентов, а также, как представляется, стремлением дать новый толчок в реализации регуляторных реформ на практике.

Характеристика теоретического подхода

Применяемое сегодня наименование теоретического подхода *smart regulation* предложено в 1998 г. в исследовании Н. Ганнингема и П. Грабовски (Gunningham, Grabosky, 1998). В данной работе авторы утверждают, что при одновременном вовлечении в регулирование государства заинтересованных организаций, их объединений и гражданского общества с использованием широкого спектра инструментов регулирования максимально учитывается специфика применения регулирования, что в результате повышает его качество. Отметим, что такой подход предполагает соблюдение баланса между воздействием государства и самостоятельностью рынка. Для этого осуществляется делегирование части полномочий негосударственным структурам, проводятся оценка регулирующего воздействия и публичные консультации, сокращаются и упрощаются регуляторные требования, внедряются инструменты непрямого регулирования, устанавливаются точные сроки действия нормативных требований (Baldwin, Cave, Lodge, 2012).

По мнению авторов, данный подход позволяет государству передать часть ответственности за регулирование другим субъектам рынка, при этом координируя их деятельность. Такими субъектами могут выступать саморегулируемые организации, общественные объединения, некоммерческие организации, международные организации. Способы, которыми воздействуют указанные субъекты, могут иметь в том числе неформальный характер, однако их эффективность и признание участниками рынка зачастую выше, благодаря чему цели регулирования достигаются с меньшими затратами.

Критерии и оценки, используемые в *smart regulation*

Оценка достижения целей регулирования

Одной из отправных точек при реализации *smart regulation* является определение целевого результата регулирования. Критерии достижения целей государственного воздействия являлись предметом широких дискуссий и до формирования *smart regulation*, а после стали рассматриваться применительно к регуляторным новациям.

Перечень возможных критериев, свидетельствующих о том, что регулирование логично, корректно и соответствует общественным целям и ценностям, весьма разнообразен. Однако можно выделить основные общие показатели достижения целей регулирования, на которые опираются исследователи *smart regulation*. Ученые, изучающие регулирование в рамках традиции экономической науки, первоочередно использовали критерии результативности и эффективности. Если говорить о результативности, то данный показатель наиболее прост и понятен как для исследователей, так и для государственных органов. Он представляет собой количественную оценку степени достижения изначально запланированного результата.

Более сложен и неоднозначен показатель эффективности. Понятие эффективности как максимизации выгод и/или благосостояния при фиксированных издержках зародилось и использовалось до появления подхода *smart regulation* для оценочной деятельности в различных сферах. Необходимость и целесообразность применения показателя эффективности в рассматриваемом подходе были отмечены в исследовании А. Огуса (Ogus, 2004). При этом автор пишет, что в отношении регулирования с помощью показателя эффективности рассматривается возможность минимизации издержек при достижении запланированной цели применения регуляции, а не наоборот. В развитие указанной идеи К. Б. Смит (Smith, 2008) в своей работе характеризует применение экономического понятия эффективности в регулирующей деятельности. Согласно его позиции, при регулировании эффективность, как правило, оценивается по критерию Парето или критерию Калдора-Хикса. Однако исследователь отмечает, что на практике достижение эффективности по Парето весьма затруднительно, так как путем регулирования в большинстве случаев происходит перераспределение ресурсов, влекущее одновременно с увеличением благосостояния одних ухудшение положения других. В связи с этим он предлагает использовать для оценки эффективности регулирования критерий Калдора-Хикса и оценивать повышение общего благосостояния за счет превышения размера выгод над издержками.

Необходимости и целесообразности использования показателя эффективности посвящены и более поздние работы. Так, С. Маклин (McLean, 2014) утверждает о недостаточном использовании показателя эффективности при рассмотрении регуляторной деятельности государства, что ведет к несовершенству регулирования. А. Векслер (Veksler, 2015) по результатам своего исследования также формирует позицию, согласно которой эффективность является наиболее подходящим показателем оценки регулирования в силу

наименьшей подверженности влиянию со стороны заинтересованных сторон. А. Гиносар и О. Криспил (Ginosar, Krispil, 2016), проведя исследование регулирования СМИ, пришли к выводу, что критерий эффективности должен быть доминирующим при оценке результатов регулирования государством. Это объясняется тем, что государственное регулирование, в отличие от делегированного иным лицам, обычно недостаточно способствует работе рыночных механизмов.

Среди ученых и исследователей не утихают споры по поводу использования показателя эффективности. Основным аргументом противников применения критерия эффективности является утверждение о том, что максимизация благосостояния не всегда удовлетворяет интересы большинства граждан. Для признания результатов различными социальными группами, обеспечения равномерного распределения издержек и минимизации социального расслоения исследователи предлагают использовать критерий справедливости.

В рамках подхода *smart regulation* критерий справедливости также получил развитие. Одним из первых необходимость применения критерия справедливости к регуляторной деятельности государства предложил Дж. Ролз (Rawls, 2009). Он выдвинул идею о том, что наиболее справедливым с социальной точки зрения является регулирование, которое способствует благосостоянию наименее обеспеченных групп населения. Регулирование должно оцениваться именно исходя из его соответствия таким образом понимаемой справедливости. В развитие этой идеи В. Н. Данн (Dunn, 2004) формулирует тезис о том, что справедливым можно признавать вмешательство в экономику, которое влечет увеличение выгоды беднейших слоев, даже если при этом допускается экономическое неравенство между различными группами.

Несколько иначе подходит к вопросу о справедливом регулировании Дж. А. В. Проссер (Prosser, 2006). Автор считает, что регуляции, направленные на достижение справедливости, должны не только влиять на доходы населения, но и способствовать достижению отдельных социальных целей, которые сами по себе имеют определенную ценность. Э. Виндхольц и Г. Ходж (Windholz, Hodge, 2012) считают, что даже в случае, когда такие ценности не являются основными, они могут предопределять состоятельность регулирования. В исследовании С. Родригеса, С. Чен и Ф. Моргадо-Диаса (Rodrigues, Chen, Morgado-Dias, 2017) в качестве такой ценности определяется жизнь людей, стоимость которой вычислить трудно и не всегда корректно с этической точки зрения.

Однако и среди исследователей, опирающихся на критерий справедливости регулирования, бытует мнение о том, что справедливость не должна характеризоваться общими требованиями, а должна определяться в каждом конкретном случае. Для этого они считают необходимым вовлечение в регулирование заинтересованных сторон. Так, Л. Хитченс (Hitchens, 2011) полагает, что для успешного регулирования деятельности СМИ необходимо применение инструментов консультаций и саморегулирования, которые обеспечат справедливость принимаемых решений. С. Эккерт

(Eckert, 2018) утверждает, что удовлетворение требования справедливого регулирования зависит от модели участия общества в его разработке. Таким образом, указанные авторы отстаивают позицию, что справедливость регулирования обеспечивается таким элементом *smart regulation*, как публичные консультации.

Несмотря на наличие дискуссии по поводу показателя оценки достижения целей регулирования, на данный момент осознается необходимость совмещения критериев. Например, в одном из последних исследований, проведенном М. Леви (Levy, 2020), выявлено, что, несмотря на стремление к достижению справедливости, для ее обеспечения следует использовать экономические показатели оценки альтернатив при принятии решений. С. Эккерт (Eckert, 2018) считает, что показатели эффективности и справедливости должны использоваться совместно, при этом очень важна сбалансированность их применения, которая способствует достижению положительных результатов регулирования.

Измерение издержек и выгод

Вне зависимости от целей регулирования другим важным аспектом *smart regulation* выступает метод оценки обоснования необходимости государственного вмешательства и/или результатов применения регулирования. Данные методы могут быть как количественными, так и качественными, но, как правило, базируются на экономических расчетах. На обоснование и развитие таких методов оценки направлен целый ряд исследований в области *smart regulation*.

Один из наиболее распространенных и общепринятых методов – анализ издержек и выгод. В регулировании он применяется как для планируемых, так и для реализованных регуляторных действий и должен давать представление о затратах, которые понесет государство и заинтересованные группы, а также выгодах, обеспеченных регулированием (Boardman, Greenberg, Vining, Weimer, 2001). По мнению К.Б. Смита (Smith, 2006), такой анализ позволяет оценить альтернативы на предмет экономической выгоды, однако не определяет наиболее социально приемлемый результат.

Вместе с тем по мере развития качества регулирования и указанного метода анализа выявлялись ограничения последнего. В работе исследователей К. Э. Ньюкамера, Х. П. Хэтри и Дж. С. Холи (Newcomer, Hatry, Wholey, 2015) отмечается сложность данного метода, обусловленная трудностью доступностью данных, используемых в рамках анализа, а также необходимостью доказательства прямой связи между регуляциями и наблюдаемыми эффектами. С. Дадли (Dudley, 2017) отмечает, что для полноценной картины необходимо оценивать не общие издержки и выгоды, а маржинальный эффект для всех групп, находящихся в зоне влияния регуляции. Кроме того, в его исследовании, а также в работе Р. В. Хана (Hahn, 2010) отмечается необходимость учета альтернативных издержек, обусловленных регуляторными ограничениями. Б. Э. Харкорт (Harcourt, 2018) ставит под сомнение возможность использования анализа затрат и выгод в политических интересах, объясняя это субъективностью используемых оценок,

а также сложностью процедур расчета, усложняющих контроль за объективностью анализа.

Х. М. Левин и П. Дж. Макьюэн (Levin, McEwan, 2001) предложили упрощенный вариант анализа издержек и выгод с применением методов сопоставления издержек и возможностей, а также издержек и результативности. Указанные методы анализа помогают сравнивать альтернативы по показателю затратности.

Анализ издержек и возможностей позволяет оценить соответствие затрат на регулирование имеющимся ресурсам. Данный метод не утратил актуальности и используется, несмотря на имеющиеся недостатки. В частности, К. Р. Санстейн (Sunstein, 2017) отмечает, что его применение на практике позволяет государственным органам игнорировать соотношение получаемых выгод с понесенными затратами.

Анализ издержек и результативности, в свою очередь, позволяет сравнить издержки различных альтернатив достижения одной цели. Наиболее актуально применение данного метода при наличии целей, стоимостная оценка которых затруднительна. Исследователи приходят к выводу, что данный метод должен применяться к отдельным сферам, например, при регулировании, целью которого является улучшение здоровья или увеличение продолжительности жизни (Clement, Raimond, 2019). Кроме того, отмечается ограниченность метода ввиду невозможности его использования для сравнения альтернатив, результат которых различен (Smith, 2006).

Помимо указанных методик оценки, исследователями государственного регулирования в последние годы также применяются методы анализа издержек на исполнение регуляторных требований, оценки бюджетных затрат, оценки риска. Как отмечают исследователи, их использование целесообразно в отдельных условиях или в отдельных сферах.

В большинстве перечисленных методов основное место занимает понятие издержек, обусловленных регулированием. Определение и измерение издержек становится предметом рассмотрения многих работ в рамках подхода *smart regulation*.

Еще на стадии формирования основ *smart regulation* исследователями отмечалось отсутствие универсального единого показателя затрат. Рассматривают несколько основных групп показателей затрат.

Первая группа – показатели издержек регулирующих органов, обеспечивающих процесс регулирования. Проведя исследование по оценке издержек государства, К. Секот (Secot, 2018) пришел к выводу о необходимости сокращения регулирования. Однако другие авторы считают, что снижение издержек на регулирование может привести к негативным последствиям, компенсация которых потребует гораздо больше затрат. Поэтому при анализе данного вида издержек необходимо учитывать все последствия, в том числе неявные.

Вторая группа – показатели расходов бизнеса и общества на соблюдение нормативного регулирования. Использование данного вида издержек в качестве критерия оценки характерно для экспертных организаций, анализирующих регулирование. Так, показатель издержек бизнеса применяется в ис-

следованиях Всемирного банка по оценке условий ведения бизнеса (2014). Д. Торнтон, А. К. Роберт, Н. Ганнингем (Thornton, Robert, Gunningham, 2004) пишут, что недостаточный учет издержек бизнеса ведет к неэффективности регуляций. Вместе с тем отмечается, что часто данный вид издержек оценивается слишком непосредственно и качественные результаты могут быть получены лишь при условии учета всех, в том числе неявных, издержек и долгосрочных действий бизнеса по подстраиванию под регулирование.

Третья группа – показатели издержек, являющихся косвенным следствием регулирования. Данный вид издержек также часто учитывается при составлении аналитических отчетов. Так, на его основе разработан отчет ЕРА (2009), в котором для оценки косвенного влияния регулирования в автомобильной промышленности разрабатывается отдельный коэффициент. Преимущество данного подхода заключается в его большей полноте и точности характеристики издержек. Однако, по мнению Л.К. Куонга и Х. Фама (Cuong, Pham, 2020), данный вид издержек требует излишних затрат, что является ограничением его использования.

Другим объектом исследования в рамках *smart regulation* выступают получаемые от регулирования выгоды. Их расчет служит обоснованием для принятия решения о целесообразности или нецелесообразности регулирования. Однако, в отличие от издержек, оценка выгод трудно поддается стандартизации и универсализации. Исследователи отмечают, что ряд выгод вовсе не поддается оценке в числовом выражении: она проводится на основании сугубо субъективного восприятия ценности (см.: Miller, Robbins, 2007).

Причиной необъективности понимания выгод является широкий круг их получателей. Вследствие рассеянности и большого числа субъектов, на которых влияние оказывается в незначительных масштабах, привлечение к обсуждению выгод регулирования всех заинтересованных сторон практически нереализуемо. Поэтому оценка выгод может производиться на основе позиции групп, наиболее заинтересованных в регулировании из-за значительности его выгод. Данный эффект подтверждается исследованиями последнего десятилетия (см., например: Baker, 2010; Kastner, 2014).

Вместе с тем выявлено, что влияние лоббирующих регуляции групп снижается при широком вовлечении в разработку регулирования институтов гражданского общества. Таким образом, исследователи *smart regulation* говорят о сложности измерения издержек и выгод регулирования, однако отмечают, что при использовании соответствующих подходов и инструментов данные мероприятия могут быть реализованы.

Инструменты и процедуры *smart regulation*

Инструменты прямого и непрямого воздействия

Для достижения целей регулирования и с помощью оценок регуляторной деятельности исследователи и практики государственного регулирования применяют, анализируют и совершенствуют методы и инструменты регуляторной деятельности.

Основной компонентой и характеристикой регуляции выступает инструмент воздействия, с помощью которого она реализуется. В классическом понимании регулирование осуществлялось с помощью нормативно установленных и контролируемых государством запретов, ограничений и требований. Вместе с тем в процессе развития качественного регулирования и зарождения подхода *smart regulation* в научных кругах возникло осознание, что для обеспечения регуляторной деятельности могут быть привлечены не только государственные органы, но и иные участники процесса нормотворчества (Eisner, 2000). При этом отмечалось, что вовлечение иных организаций не исключает участия государства в контроле и оценке их деятельности.

Целесообразность привлечения негосударственных структур для осуществления регулирования была зафиксирована в отчете ОЭСР (2004) – одной из основных международных организаций, занимающихся проблемами регулирования. Однако в данном документе указывалось на необходимость выбора оптимального инструмента воздействия в каждой конкретной ситуации. Аналогично, в исследовании С.М. Радаэлли и Ф. Де Франческо (Radaelli, De Francesco, 2010) на первый план выведена проблема выбора инструмента регулирования. Авторы говорят о необходимости осуществлять выбор на основе установленной цели регулирования и планируемых для оценки показателей выгод и издержек регуляций.

Как правило, именно на выбор оптимального инструмента воздействия направлены научные исследования. Перечень основных инструментов по характеру их воздействия приведен в работе Э. А. Бардач (Bardach, 2004). Рассмотрим характеристики и научное развитие каждого из них.

Как было отмечено ранее, традиционным инструментом воздействия выступает прямое государственное регулирование. С помощью запретов, разрешений и негативных санкций государство ограничивает опасную или неодобряемую обществом деятельность. Авторы Р. Болдуин, М. Кейв, М. Лодж (Baldwin, Cave, Lodge, 2012), характеризуя данный инструмент регулирования, отмечают, что основным его преимуществом является непосредственность и быстрота воздействия. С момента вступления в силу нормы организации понимают, какие действия считаются недопустимыми, а потребители осознают защищенность от таких действий.

Вместе с тем у данного инструмента имеются и недостатки. Первый – проблема захвата регулятора. При тесном взаимодействии государственных регуляторов с поднадзорными организациями может возникнуть ситуация, когда деятельность регуляторов будет осуществляться в интересах таких организаций, а не ограничивать их. А. Бейкер (Baker, 2010) называет захват регулятора основной причиной мирового финансового кризиса 2008 г. Б. Редерт (Redert, 2020) в свою очередь предлагает во избежание негативных последствий захвата привлекать к разработке максимально широкий спектр участников из разных сфер.

Другим недостатком прямого регулирования выступают обусловленные бюрократической природой сложность регуляций и их постоянное расширение. Всеобъемлемость регулирования при его недостаточном качестве была отмечена еще в работе Э. А. Бардач (Bardach, 2004). В дальнейших ис-

следованиях было выявлено, что избыточность регулирования чаще встречается при использовании нескольких уровней регулирования как внутри государства, так и на наднациональном уровне. Б. Стеллинга (Stellinga, 2020) рассматривает проблему недостаточной конкретизации регуляций и объясняет ее стремлением регулятора избежать ответственности путем формирования рамочных норм.

Также проблемой прямого регулирования является его применение на низовом практическом уровне. Как отмечено в книге Р. Болдуина (Baldwin, 1997), несовершенства возможны в результате как некорректного понимания регуляций чиновниками, контролирующими исполнение требований на практике, так и направленных лишь на формальное соблюдение регулирования действий участников рынка, фактически не соответствующих предполагаемым целям. В дальнейшем гипотеза о меньшей точности правоприменения государством относительно иных институтов регулирования подтверждена в работе А. Арцури (Arcuri, 2015).

Принимая во внимание указанные недостатки, исследователи проблем регулирования разрабатывают и анализируют возможности непрямого воздействия на участников рынка для достижения целей регулирования.

Основной альтернативой прямому регулированию является воздействие на поведенческие мотивы деятельности поднадзорных организаций. Так, В. Й. Баумол (Baumol, 2002) считает, что ограничивающее или стимулирующее воздействие оказывается более эффективным, чем прямое регулирование, за счет снижения влияния контролирующих органов, а также вследствие экономической заинтересованности участников рынка. Однако в дальнейшем было установлено, что при использовании данного инструмента также могут возникать проблемы. М. Г. Ванн (Vann, 2003) выявлено, что стимулирование может привести к поведению, противоположному ожидаемому, и для достижения начальной цели необходимо постоянное взаимодействие с регулируемыми субъектами. А это требует увеличения затрат государства, что в совокупности с проблемами недостаточной скорости и дифференциации воздействия (см. об этом: Baldwin, Cave, Lodge, 2012) влечет снижение эффективности регулирования. Эти проблемы не позволяют использовать данный инструмент повсеместно (например, для достижения целей в краткосрочном периоде или при отсутствии возможности мониторинга эффектов), однако в отдельных ситуациях его применение оптимально. Так, Л. Джин с соавторами (Jin et al., 2015) обосновали эффективность мер поведенческого воздействия на основе оценки снижения негативного эффекта курения.

Следующим инструментом регуляторного воздействия является стимулирование рыночных механизмов в регулируемой сфере. В рамках данного направления могут использоваться нормативные акты, стимулирующие конкуренцию, продаваться права на осуществление деятельности или участие в проектах и квоты на осуществление деятельности, имеющей негативный эффект. Согласно исследованиям, данные меры обладают широтой и гибкостью, а также способствуют эффективности как акторов, так и объектов процесса регулирования. На сегодняшний день существуют приме-

ры успешной реализации данного инструмента (см.: Baldwin, Cave, Lodge, 2012). Однако в работе А. Блэкмана, З. Ли и А. А. Лиу (Blackman, Li, Liu, 2018) выявлены и недостатки таких мер. Они связаны с низкой точностью направленности регулирования, а также возможностью недобросовестного поведения регулируемых организаций при исполнении обязательств.

Другим инструментом непрямого государственного воздействия выступает раскрытие информации. Хотя само требование о раскрытии достоверной информации обычно устанавливается нормативными актами, предполагается, что эффект от него будет достигнут за счет наличия информации у потребителя, которая позволит ему оценивать характеристики продукта и принимать взвешенное решение (Baldwin, Cave, Lodge, 2012). Однако воздействие от раскрытия информации может быть противоположным в результате успокоения потребителя данной мерой. Кроме того, в ряде случаев информация может быть неверно понята или интерпретирована, что несет риски, если опасность таких действий значительна.

Еще одним инструментом косвенного воздействия являются создаваемые государством инфраструктуры и осуществляемые в соответствии с публичными интересами технологические процессы, которые в дальнейшем передаются для использования бизнесу. Преимущества данного инструмента, заключающиеся в вовлечении рыночных механизмов при гарантированном обеспечении минимизации негативных последствий, описаны в исследовании С. Глаистер (Glaister, 1997). Однако автор предупреждает о том, что применение подобного метода может привести к нежизнеспособности рыночных стимулов и снизить эффективность работы вовлеченного в процесс бизнеса. С учетом этого в дальнейшем исследователями было предложено скорректировать данный инструмент и применять его в отношении объектов, непосредственно используемых людьми и стимулирующих их к более ответственному и безопасному поведению (Brownsword, 2011). Однако, уточняет Р. Линес (Leenes, 2011), эффективность данных методов может быть достигнута только при их комбинировании с иными инструментами.

Инструментом непрямого регулирования, основанным на рыночных мотивах, является и распределение прав собственности. Закрепление прав на большинство возможных объектов, считает С. Г. Брейер (Breyer, 2009), приведет к тому, что собственник объекта будет заинтересован в его защите, а иные участники будут принимать во внимание возможность ответственности в случае нанесения ущерба объекту. Вместе с тем данный инструмент неприменим к нематериальным объектам (Burk, 2009) и эффективен для случаев, когда издержки на соблюдение норм не превышают выгоды от их нарушения.

Одним из наиболее известных инструментов непрямого воздействия государства является саморегулирование. Согласно концепции *smart regulation*, данный инструмент представляет собой соблюдение на добровольной основе членами некоего объединения или сообщества, которое в определенной мере поощряется государством, определенных стандартов и ограничений (Baldwin, Cave, Lodge, 2012). Как отмечалось, на раннем этапе развития саморегулирования в рамках *smart regulation* преимуществами данного инструмента являются большая компетентность и вовлеченность

в реализуемые процессы участников саморегулирования, что позволяет повышать качество и авторитетность издаваемых регуляций и снижать издержки на регулирование. Вместе с тем исследователями отмечались проблемы закрытости системы саморегулирования и сложности норм саморегулируемой организации. Так, Б. Цашоре (Cashore, 2005) выявлено, что, стремясь к минимизации издержек, участники саморегулирования не обеспечивают целей регулирования. Исследователи установили, что в целях удовлетворения запросов общества участники рынка готовы принять добровольно более строгие регуляторные обязательства (Fransen, Burgoon, 2012). В то же время, по мнению А. Аркури (Arcuri, 2015), замена саморегулирования на государственное регулирование может привести к менее строгому регулированию отрасли. В более поздних работах (Abbott, Levi-Faur, Snidal, 2017) отмечается, что государственное регулирование часто не способно устранить некоторые пробелы; для их компенсации необходимо применение саморегулирования с учетом его ограничений.

Таким образом, исследователями инструментов регулирования изучены как преимущества, так и риски каждого из инструментов. В научных работах подчеркивается необходимость комбинирования инструментов в большинстве случаев. Также исследователи обращают внимание на важность учета специфики каждой конкретной ситуации при определении метода регулирования.

Обсуждение регуляций с обществом

Значимым элементом подхода *smart regulation*, требуемым как для определения приоритетов и ценностей регулирования, так и для выбора инструментов их достижения, является публичное обсуждение регуляций. Регулирование – это основная функция государственных органов, при реализации которой используются консультации с обществом. Необходимость их использования была провозглашена на стадии формирования в науке концепции *smart regulation*.

Обосновывая важность вовлечения гражданского общества в процесс формирования и оценки регулирования, Ф. Фишер (Fischer, 2000) пишет, что при осуществлении консультаций государственные органы предлагают более эффективные и разнообразные инструменты решения проблем. Им установлено, что зачастую без публичного обсуждения регулятор не может самостоятельно на стадии разработки выявить все внешние эффекты или возможности уклонения от исполнения регуляций. Кроме того, обсуждение регуляций с обществом позволяет подкрепить его общественным мнением в глазах граждан и обеспечить легитимность принятого решения. Дальнейшие исследования автора позволили ему сделать вывод о том, что публичные консультации в значительной степени повышают уровень доверия общества к регулирующим органам.

Вместе с тем исследователи отмечают, что взаимодействие с обществом должно осуществляться в форме обсуждения и не должно превращаться в торг или продвижение интересов отдельных групп (Baldwin, Cave, 1999). В последнем случае велика вероятность проявления описанной ранее про-

блемы захвата регулятора, когда он станет неспособен осуществлять объективное регулирование, поскольку регулирование будет основываться на интересах отдельной группы, а не всего общества. Для предотвращения данной проблемы учеными рассматривается вопрос о том, кого необходимо привлекать к публичным консультациям. Так, Е. Гроссман и К. Уолл (Grossman, Woll, 2014) утверждают, что для объективности достаточно привлечь к обсуждению участников рынка и экспертов в том случае, когда они представляют весь спектр регулируемых организаций и экспертных сообществ. Однако, по мнению Л. Кастнера (Kastner, 2014), достижение интересов граждан обеспечивается только при осуществлении консультаций, в которых помимо бизнеса и экспертов участвуют граждане и институты гражданского общества. При этом в целях избегания захвата, а также поддержания работоспособности чиновников, необходимо соблюдать разумные рамки участия общества в регуляторной деятельности (Lodge, Stirton, 2010).

Данное условие может соблюдаться путем использования многочисленных форм обсуждения. Как отмечено в работе К. М. Кервина и С. Фурлонга (Kerwin, Furlong, 2010), их перечень весьма разнообразен и включает публикацию информации, опросы, открытые слушания, круглые столы и экспертные советы, сбор предложений и т.д. При изучении форм публичных консультаций авторы установили, что наиболее привлекательными для участников рынка являются менее формализованные виды участия в обсуждении, что, по мнению исследователей, несет риски скрытого влияния на регулятор и также должно контролироваться при разработке регулирования.

Помимо указанных ограничений, исследования механизма публичных консультаций отмечают проблему недостаточной вовлеченности граждан в обсуждение регуляций и необходимость развития форм привлечения общества к обсуждению.

Процедура оценки воздействия

Наиболее прикладным элементом подхода *smart regulation*, позволяющим чиновникам формализованно представлять сведения об обоснованности и качестве разрабатываемых регуляций, является оценка регулирующего воздействия.

Данный элемент объединяет в себе инструменты и методы *smart regulation*, рассмотренные нами ранее. Согласно научным представлениям исследователей (DBR, 2004) регулирования, процедура оценки воздействия направлена на изучение результатов регулирования и сопоставление их с затратами на внедрение и соблюдение регулирования. Процедура осуществляется на основе результатов публичных консультаций, рассмотрения различных альтернатив, анализа данных, использования методов расчета издержек и выгод, что позволяет обеспечить прозрачность и справедливость разрабатываемых решений. Эта процедура, а также учет понесенных издержек и полученных выгод позволяет формировать и документально фиксировать вывод о соответствии регулирования начальным целям. Кроме того, в ходе оценки воздействия исключаются необоснованные инициативы и выявляются возможные негативные последствия.

Вместе с тем необходимо отметить, что процедура оценки воздействия не является изобретением подхода *smart regulation*. Как отмечает Т. О. Макгэрити (McGarity, 1991), данный инструмент применялся до формирования подхода, как в рамках регуляторной деятельности, так и для оценки иных решений в публичном управлении (например, в США при президентстве Р. Рейгана). Однако исследователи Р. Болдуин, М. Кейв и М. Лодж считают, что в рамках регуляторной деятельности до появления *smart regulation* процедура была направлена на оценку издержек бизнеса в случае внедрения регулирования. Расширение же круга лиц и характера оказываемого на них влияния с точки зрения оценки воздействия произошло лишь в рассматриваемом подходе (см.: Baldwin, Cave, Lodge, 2012).

Также в рамках *smart regulation* была разработана процедура оценки на различных стадиях регулирования. Согласно Ц. М. Радаелли, Ф. Де Францеско (Radaelli, De Francesco, 2010), оценка регулирующего воздействия может осуществляться на стадии обсуждения регуляторной инициативы, при реализации регулирования, а также спустя время после осуществления регулятивных действий. По мнению исследователей, оценка воздействия на стадии проектирования изначально повышает качество регуляции, оценка при внедрении позволяет своевременно выявить и скорректировать пробелы, не замеченные изначально, а последующая оценка дает основание сделать вывод о результатах внедрения регулирования и принять решение о его сохранении или необходимости замены.

При этом как в исследовательском, так и в профессиональном сообществе существует различное понимание объема и методов анализа, осуществляемого в рамках оценки воздействия. Первая группа понимает процедуру оценки как проведение анализа финансовых затрат и выгод государства и общества. По мнению одних исследователей, анализ затрат и выгод является наиболее распространенным методом осуществления оценки регулирующего воздействия. Другие убеждены в том, что для оценки воздействия недостаточно понимания только экономических издержек и результатов: важно видеть все значимые для общества последствия (Baldwin, 2010). При этом для данной позиции свойственно восприятие процедуры оценки применительно к конкретному нормативному требованию. Также существует наиболее широкое восприятие оценки воздействия как инструмента, применимого ко всем видам государственного воздействия, для оценки всех потенциальных результатов (Radaelli, De Francesco, 2010).

Более того, высказывается мнение о том, что при недостаточной широте рассмотрения оценка воздействия не способствует справедливому регулированию. В более поздних работах отмечается, что в результате оценки воздействия повышается не только экономическая эффективность, но и в целом качество регуляторного процесса, его прозрачность и степень вовлечения в него общества.

Об инструменте оценки воздействия сегодня имеется множество исследований (Handbook of regulatory impact assessment, 2016; ОЭСР, 2016). Как правило, исследователи рассматривают процедуру оценки воздействия на конкретных примерах, выступают с критикой и предлагают что-то но-

вое в отношении процедуры. При этом авторы отмечают, что теоретические разработки часто не учитываются на практике, и это влечет за собой неэффективность оценки регулирующего воздействия.

Результаты применения подхода «умное регулирование» (smart regulation) и его критика

Подход *smart regulation* долгое время оставался теоретической разработкой и на практике применялся лишь ограниченно и фрагментарно. Его развернутая реализация стала достижима в условиях практического применения концепции «умного государства», поскольку с помощью инструментов *smart regulation* выявляются причинно-следственные связи между регулированием и желаемыми результатами государственного воздействия, а значит, становится возможным достижение конкретных целей с помощью конкретных инструментов воздействия (Baldwin, Cave, Lodge, 2012).

В результате данный подход к регулированию получил распространение, и его компоненты используются в рамках оценки последствий регулирования во многих странах (OECD, 2015). Как отмечается в документах, инструменты *smart regulation* заняли ключевое место в регуляторном процессе (OECD, 2016).

Вместе с тем и теоретическая обоснованность подхода, и его практическая эффективность подвергались критике. Учеными отмечалось, что в подходе приняты допущения, не являющиеся общепризнанными. Прежде всего, в рамках подхода принимается возможность регулирования и контроля на централизованной основе (Lipsky, 2010). Однако еще до формирования подхода было доказано, что разработанное на верхнем уровне регулирование может значительно исказиться при реализации на местах.

Другим допущением является рациональность участников регулирования. Р. Е. Гудин, М. Рейн, М. Моран (Goodin, Rein, Moran, 2006) пишут о том, что чиновники и привлекаемые ими эксперты, несмотря на свою компетентность, не всегда обладают полными и объективными знаниями в отношении регулируемых объектов и процессов. Кроме того, специфика государственной деятельности делает невозможным точное прогнозирование будущих ресурсов и трат при разработке регулирования.

Помимо указанных теоретических обоснований выявился ряд проблем при реализации подхода на практике. Стало ясно, что, во-первых, имеются трудности при оценке регуляций, целью которых не является достижение экономической эффективности. Во-вторых, деятельность чиновников, разрабатывающих регуляции, усложняется из-за постоянного давления со стороны общества, в третьих, проявляется перекося в сторону интересов отдельных групп и, в четвертых, качество экспертизы, осуществляемой чиновниками, не соответствует необходимому уровню. Более того, несмотря на снижение регуляторных издержек, общая стоимость регулирования зачастую может возрастать вследствие дороговизны процедур *smart regulation* (Baldwin, Cave, Lodge, 2012).

Кроме того, исследователи (см. например: Baldwin, 2010) выявили противоречие между целями подхода по снижению нагрузки и фактическим увели-

чением регуляций из-за стремления обеспечить качество регулирования. Отмечаются имеющиеся трудности у государства при использовании сложных инструментов регулирования и их оперативной корректировке. Указывается на сложность процедур оценки и необходимость принятия решений в сжатые сроки (Ellig, Abdukadirov, 2015). Это ведет к тому, что правила «умного регулирования» чиновниками фактически не соблюдаются (Carrigan, Shapiro, 2017). Более того, исследователи говорят об отсутствии реального эффекта от применения подхода и об использовании его элементов лишь для подкрепления уже принятых решений. Поскольку оценить изменение качества регулирования в целом в результате применения подхода «умное регулирование» крайне затруднительно, его эффективность является предметом обсуждений.

Указанные недостатки пытаются нивелировать в рамках альтернативных концепций. К их числу можно отнести, например, концепцию дерегулирования – т.е. минимизации объема регулирования насколько это возможно (Browne, 2020), а также концепцию захвата регулятора. Основная идея – дистанцирование регулятора от объектов регулирования в целях сохранения независимости (Kastner, 2014). Несмотря на обособленность, на практике данные теории могут совмещаться с реализацией *smart regulation*. Так, например, «регуляторная гильотина», реализуемая во многих странах (в том числе и в России в настоящий момент), направлена на снижение количества регулирующих актов, но их ликвидация и замена осуществляется на основе инструментов «умное регулирование». Явление смежности связано в том числе и с тем, что положения данных теорий учитывались при разработке подхода и при корректном его использовании должны нивелироваться. Альтернативный подход – «регуляторное соглашение» – предложили П. Ван Госсум, Б. Артс и К. Верхейен (Van Gossum, Arts, Verheyen, 2010). Но поскольку в основе данного подхода лежат идеи *smart regulation*, то это скорее не принципиально новый подход, а меры по улучшению элементов существующего.

На сегодняшний день подход «умное регулирование» (*smart regulation*) остается доминирующим в теории государственного регулирования. Это подтверждается, в частности, тем, что принципы и меры по обеспечению качества регуляторной политики, основанные на элементах *smart regulation*, содержатся в документе ОЭСР (2020), подготовленном в связи с кризисом COVID-19.

* * *

Исследования подхода *smart regulation* представляют собой достаточно широкую, но все еще развивающуюся предметную область государственного управления. Количество работ по «умному регулированию» в российской науке не столь значительно, однако перечисленными выше отечественными исследователями заложены основы для изучения подхода и его компонентов. Возможно, глубокая научная проработка подхода поспособствует популяризации его практического применения в российском государственном управлении, особенно в период реформы контрольно-надзорной деятельности. Кроме того, применение подхода в специфичных условиях российской регуляторной среды может подтолкнуть его к дальнейшему развитию.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Abbott K.W., Levi-Faur D., Snidal D. Theorizing regulatory intermediaries: The RIT model // *The ANNALS of the American academy of political and social science*. 2017. Vol. 670, no. 1. P. 14–35.
2. Arcuri A. The transformation of organic regulation: The ambiguous effects of publicization // *Regulation & Governance*. 2015. Vol. 9, no. 2. P. 144–159.
3. Baker A. Restraining regulatory capture? Anglo-America, crisis politics and trajectories of change in global financial governance // *International Affairs*. 2010. Vol. 86, no. 3. P. 647–663.
4. Baldwin R. *Rules and Government*. Clarendon Press, 1997.
5. Baldwin R., Cave M., Lodge M. *Understanding regulation: theory, strategy, and practice*. Oxford University Press on Demand, 2012.
6. Bardach E. *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*. Washington, DC, CQ Press, 2004.
7. Baumol W.J. *The Free Market Innovation Machine*. Princeton, NJ, Princeton University Press, 2002.
8. Blackman A., Li Z., Liu A.A. Efficacy of command-and-control and market-based environmental regulation in developing countries // *Annual Review of Resource Economics*. 2018. Vol. 10. P. 381–404.
9. Boardman A.E. et al. *Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice*. Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey, 2001.
10. Breyer S.G. *Regulation and its Reform*. Harvard University Press, 2009.
11. Browne J. The regulatory gift: Politics, Regulation and governance // *Regulation & Governance*. 2020. Vol. 14, no. 2. P. 203–218.
12. Brownsword R. *Rights, Regulation and the Technological Revolution*. Oxford University Press, 2008.
13. Burk D.L. Legal and technical standards in digital rights management technology // *Fordham L. Rev.* 2005. Vol. 74. P. 537.
14. Carrigan C., Shapiro S. What's wrong with the back of the envelope? A call for simple (and timely) benefit–cost analysis // *Regulation & Governance*. 2017. Vol. 11, no. 2. P. 203–212.
15. Cashore B. et al. Private or self-regulation? A comparative study of forest certification choices in Canada, the United States and Germany // *Forest policy and economics*. 2005. Vol. 7, no. 1. P. 53–69.
16. Cecot C. Deregulatory Cost-Benefit Analysis and Regulatory Stability // *Duke LJ*. 2018. Vol. 68. P. 1593.
17. Clement V., Raimond V. Was It Worth Introducing Health Economic Evaluation of Innovative Drugs in the French Regulatory Setting? The Case of New Hepatitis C Drugs // *Value in Health*. 2019. Vol. 22, no. 2. P. 220–224.
18. Cuong L.K., Pham H. Direct and indirect impacts of European banks' regulation // *Finance Research Letters*. 2020. No. 101738.

19. Dudley S. et al. Consumer's guide to regulatory impact analysis: Ten tips for being an informed policymaker // *Journal of Benefit-Cost Analysis*. 2017. Vol. 8, no. 2. P. 187–204.
20. Dunn W.N. *Public policy analysis*. Routledge, 2015.
21. Dye T.S. *Understanding Public Policy*. Upper Saddle River, Prentice Hall, New Jersey, Florida state university, 2002.
22. Eckert S. Two spheres of regulation: Balancing social and economic goals // *Regulation & Governance*. 2018. Vol. 12, no. 2. P. 177–191.
23. Eisner M. *Regulatory Politics in Transition*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2000.
24. Ellig J., Abdulkadirov S. *Regulatory Analysis and Regulatory Reform*. Mercatus on Policy, Mercatus Center at George Mason University, Arlington, VA, 2011.
25. Fischer F. *Citizens, experts, and the environment: The politics of local knowledge*. Duke University Press, 2000.
26. Fransen L., Burgoon B. A market for worker rights: Explaining business support for international private labour regulation // *Review of International Political Economy*. 2012. Vol. 19, no. 2. P. 236–266.
27. Ginosar A., Krispil O. Broadcasting regulation and the public interest: Independent versus governmental agencies // *Journalism & Mass Communication Quarterly*. 2016. Vol. 93, no. 4. P. 946–966.
28. Glaister S. Deregulation and privatization: British experience. In: *Recent Developments in Transport Economics* (ed. by G. de Rus, C. Nash). Aldershot, Ashgate, 1997. P. 135–197.
29. Goodin R.E., Rein M., Moran M. The Public and its Policies. In: *The Oxford Handbook of Public Policy* (ed. by R.E. Goodin, M. Rein, M. Moran). New York, Oxford University Press, 2006. P. 3–35.
30. Grossman E., Woll C. Saving the banks: The political economy of bailouts // *Comparative Political Studies*. 2014. Vol. 47, no. 4. P. 574–600.
31. Gunningham N., Grabosky P., Sinclair D. *Smart Regulation: Designing Environmental Policy*. Oxford University Press, 1998.
32. Hahn R.W. Designing Smarter Regulation with Improved Benefit-Cost Analysis // *Journal of Benefit-Cost Analysis*. 2010. Vol. 1, no. 1. P. 1–19.
33. Harcourt B.E. The Systems Fallacy: A Genealogy and Critique of Public Policy and Cost-Benefit Analysis // *The Journal of Legal Studies*. 2018. Vol. 47, no. 2. P. 419–447.
34. Hitchens L. Media regulatory frameworks in the age of broadband: securing diversity // *Journal of information policy*. 2011. No. 1. P. 217–240.
35. Jin L. et al. Retrospective and Prospective Benefit-Cost Analyses of US Anti-Smoking Policies // *Journal of Benefit-Cost Analysis*. 2015. Vol. 6, no. 1. P. 154–186.
36. Kastner L. Much ado about nothing? Transnational civil society, consumer protection and financial regulatory reform // *Review of International Political Economy*. 2014. Vol. 21, no. 6. P. 1313–1345.
37. Kerwin C.M., Furlong S. *Rulemaking: How Government Agencies Write Law and Make Policy*. CQ Press, 2010. P. 171.
38. Leenes R. Framing techno-regulation: An exploration of state and non-state regulation by technology // *Legisprudence*. 2011. Vol. 5, no. 2. P. 143–169.

39. Levin H.M., McEwan P.J. Cost-effectiveness analysis: Methods and applications. Sage, 2000. Vol. 4.
40. Levy M. The rise of the Swiss regulatory healthcare state: On preserving the just in the quest for the better (or less expensive?) // *Regulation & Governance*. 2020.
41. Makarova A.S. et al. Environmental performance assessment of the chemical industries involved in the Responsible Care Program: Case study of the Russian Federation // *Journal of Cleaner Production*. 2019. Vol. 222. P. 971–985.
42. McGarity T.O. Reinventing rationality: the role of regulatory analysis in the federal bureaucracy. Cambridge University Press, 2005.
43. McLean C. Market managers and market moderators: Early childhood education and care provision, finance and regulation in the United Kingdom and United States // *Journal of European Social Policy*. 2014. Vol. 24, no. 2. P. 122–134.
44. Miller G.J., Robbins D. Cost-Benefit Analysis. In: *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods* (ed. by F. Fischer, G.J. Miller). Boca Raton, FL, CRC Press, 2007. P. 465–480.
45. Newcomer K.E., Hatry H.P., Wholey J.S. *Handbook of practical program evaluation*. John Wiley & Sons, 2015.
46. Ogas A. W(h)ither the Economic Theory of Regulation? In: *The Politics of Regulation* (ed. by J. Jordana, D. Levi-Faur). Cheltenham, Edward Elgar, 2004.
47. Prosser T. Regulation and social solidarity // *Journal of Law and Society*. 2006. Vol. 33, no. 3. P. 364–387.
48. Radaelli C.M., De Francesco F. Regulatory Impact Assessment. In: *The Oxford Handbook of Regulation* (ed. by R. Baldwin, M. Cave, and M. Lodge). Oxford, Oxford University Press, 2010.
49. Rawls J. *A theory of justice*. Harvard university press, 2009.
50. Redert B. Stakeholder Mobilization in Financial Regulation: A Comparison of EU Regulatory Politics over Time // *JCMS: Journal of Common Market Studies*. 2020, Vol. 58, no. 3. P. 1–19.
51. Rodrigues S., Chen X., Morgado-Dias F. Economic analysis of photovoltaic systems for the residential market under China's new regulation // *Energy Policy*. 2017. Vol. 101. P. 467–472.
52. Smith K.B. Economic Techniques. In: *The Oxford Handbook of Public Policy* (ed. by R. E. Goodin, M. Rein, M. Moran). New York, Oxford University Press, 2006. P. 729–745.
53. Stellinga B. The open-endedness of macroprudential policy. Endogenous risks as an obstacle to countercyclical financial regulation // *Business and Politics*. 2020. Vol. 22, no. 1. P. 224–251.
54. Sunstein C.R. *After the rights revolution: Reconceiving the regulatory state*. Harvard University Press, 1993.
55. Sunstein C.R. Cost-Benefit Analysis and Arbitrariness Review // *Harv. Envtl. L. Rev.* 2017. Vol. 41. P. 1.
56. Thornton D., Kagan R.A., Gunningham N. Compliance costs, regulation, and environmental performance: Controlling truck emissions in the US // *Regulation & Governance*. 2008. Vol. 2, no. 3. P. 275–292.

57. Van Gossum P., Arts B., Verheyen K. From “smart regulation” to “regulatory arrangements” // *Policy Sciences*. 2010. Vol. 43, no. 3. P. 245–261.
58. Vann M.G. Of rats, rice, and race: The great Hanoi rat massacre, an episode in French colonial history // *French Colonial History*. 2003. Vol. 4, no. 1. P. 191–203.
59. Veksler A. Diluted regulations – A need to review the theoretical classification of the different lobbying regulatory environments // *Journal of Public Affairs*. 2015. Vol. 15, no. 1. P. 56–64.
60. Windholz E., Hodge G.A. Conceptualising Social and Economic Regulation: Implications and Economic Regulation: Implications for Modern Regulators and Regulatory Activity // *Monash UL Rev*. 2012. Vol. 38. P. 212.
61. OECD. OECD regulatory policy outlook 2015. OECD Publishing, 2015.
62. OECD. Regulatory Impact Analysis. OECD Publishing, 2016.

REFERENCES

1. Abbott, K.W., Levi-Faur, D. and Snidal, D. (2017) ‘Theorizing regulatory intermediaries: The RIT model’, *The ANNALS of the American academy of political and social science*, 670(1), pp. 14–35.
2. Arcuri, A. (2015) ‘The transformation of organic regulation: The ambiguous effects of publicization’, *Regulation & Governance*, 9(2), pp. 144–159.
3. Baker, A. (2010) ‘Restraining regulatory capture? Anglo-America, crisis politics and trajectories of change in global financial governance’, *International Affairs*, 86(3), pp. 647–663.
4. Baldwin, R. (1997) *Rules and government*. Clarendon Press.
5. Baldwin, R., Cave, M. and Lodge, M. (2012) *Understanding regulation: theory, strategy, and practice*. Oxford University Press on Demand.
6. Bardach, E. (2004) *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*. Washington, DC: CQ Press.
7. Baumol, W.J. (2002) *The free-market innovation machine: Analyzing the growth miracle of capitalism*. Princeton university press.
8. Blackman, A., Li, Z. and Liu, A.A. (2018) ‘Efficacy of command-and-control and market-based environmental regulation in developing countries’, *Annual Review of Resource Economics*, 10, pp. 381–404.
9. Boardman, A.E., Greenberg, D.H., Vining, A.R. and Weimer, D.L. (2001) *Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice*. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall.
10. Breyer, S.G. (2009) *Regulation and its Reform*. Harvard University Press.
11. Browne, J. (2020) ‘The regulatory gift: Politics, Regulation and governance’, *Regulation & Governance*, 14(2), pp. 203–218.
12. Brownsword, R. (2008) *Rights, regulation and the technological revolution*. Oxford University Press.

13. Burk, D.L. (2005) 'Legal and technical standards in digital rights management technology', *Fordham L. Rev.*, 74, pp. 537.
14. Carrigan, C. and Shapiro, S. (2017) 'What's wrong with the back of the envelope? A call for simple (and timely) benefit–cost analysis', *Regulation & Governance*, 11(2), pp. 203–212.
15. Cashore, B., Van Kooten, G.C., Vertinsky, I., Auld, G. and Affolderbach, J. (2005) 'Private or self-regulation? A comparative study of forest certification choices in Canada, the United States and Germany', *Forest policy and economics*, 7(1), pp. 53–69.
16. Cecot, C. (2018) 'Deregulatory Cost-Benefit Analysis and Regulatory Stability', *Duke LJ*, 68, pp. 1593.
17. Clement, V. and Raimond, V. (2019) 'Was It Worth Introducing Health Economic Evaluation of Innovative Drugs in the French Regulatory Setting? The Case of New Hepatitis C Drugs', *Value in Health*, 22(2), pp. 220–224.
18. Cuong, L.K. and Pham, H. (2020) 'Direct and indirect impacts of European banks' regulation', *Finance Research Letters*, 101738.
19. Dudley, S., Belzer, R., Blomquist, G., Brennan, T., Carrigan, C., Cordes, J. and Hammitt, J. (2017) 'Consumer's guide to regulatory impact analysis: Ten tips for being an informed policymaker', *Journal of Benefit-Cost Analysis*, 8(2), pp. 187–204.
20. Dunn, W.N. (2015) *Public policy analysis*. Routledge.
21. Dye, T.S. (2002) *Understanding Public Policy*. Upper Saddle River: Prentice Hall. New Jersey, Florida state university.
22. Eckert, S. (2018) 'Two spheres of regulation: Balancing social and economic goals', *Regulation & Governance*, 12(2), pp. 177–191.
23. Eisner, M.A. (2000) *Regulatory politics in transition*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
24. Ellig, J. and Abdulkadirov, S. (2011) *Regulatory Analysis and Regulatory Reform*. Arlington, VA.: Mercatus on Policy, Mercatus Center at George Mason University.
25. Fischer, F. (2000) *Citizens, experts, and the environment: The politics of local knowledge*. Duke University Press.
26. Fransen, L. and Burgoon, B. (2012) 'A market for worker rights: Explaining business support for international private labour regulation', *Review of International Political Economy*, 19(2), pp. 236–266.
27. Ginosar, A. and Krispil, O. (2016) 'Broadcasting regulation and the public interest: Independent versus governmental agencies', *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 93(4), pp. 946–966.
28. Glaister, S. (1997) Deregulation and privatization: British experience. In: *Recent Developments in Transport Economics* (ed. by G. de Rus, C. Nash). Aldershot: Ashgate, pp. 135–197.
29. Goodin, R.E., Rein, M. and Moran, M. (2006) The public and its policies. In: *The Oxford handbook of public policy* (ed. by R. E. Goodin, M. Rein, and M. Moran). Oxford University Press, pp. 3–35.
30. Grossman, E. and Woll, C. (2014) 'Saving the banks: The political economy of bailouts', *Comparative Political Studies*, 47(4), pp. 574–600.
31. Gunningham, N., Grabosky, P. and Sinclair, D. (1998) *Smart Regulation: Designing Environmental Policy*. Oxford University Press.

32. Gunningham, N. (2010) 'Enforcement and compliance strategies', *The Oxford handbook of regulation*, 120, pp. 131–135.
33. Hahn, R. (2010) 'Designing smarter regulation with improved benefit-cost analysis', *Journal of Benefit-Cost Analysis*, 1(1), pp. 1–19.
34. Harcourt, B.E. (2018) 'The Systems Fallacy: A genealogy and critique of public policy and cost-benefit analysis', *The Journal of Legal Studies*, 47(2), pp. 419–447.
35. Hitchens, L. (2011) 'Media regulatory frameworks in the age of broadband: securing diversity', *Journal of information policy*, 1, pp. 217–240.
36. Jin, L., Kenkel, D., Liu, F. and Wang, H. (2015) 'Retrospective and prospective benefit-cost analyses of US anti-smoking policies', *Journal of Benefit-Cost Analysis*, 6(1), pp. 154–186.
37. Kastner, L. (2014) 'Much ado about nothing? Transnational civil society, consumer protection and financial regulatory reform', *Review of International Political Economy*, 21(6), pp. 1313–1345.
38. Kerwin, C.M. and Furlong, S.R. (2018) *Rulemaking: How government agencies write law and make policy*. CQ Press.
39. Leenes, R. (2011) 'Framing techno-regulation: An exploration of state and non-state regulation by technology', *Legisprudence*, 5(2), pp. 143–169.
40. Levin, H.M. and McEwan, P.J. (2000) *Cost-effectiveness analysis: Methods and applications*. Vol. 4. Sage.
41. Levy, M. (2020) 'The rise of the Swiss regulatory healthcare state: On preserving the just in the quest for the better (or less expensive?)', *Regulation & Governance*.
42. Makarova, A.S., Jia, X., Kruchina, E.B., Kudryavtseva, E.I. and Kukushkin, I.G. (2019) 'Environmental performance assessment of the chemical industries involved in the Responsible Care Program: Case study of the Russian Federation', *Journal of Cleaner Production*, 222, pp. 971–985.
43. McGarity, T.O. (2005) *Reinventing rationality: the role of regulatory analysis in the federal bureaucracy*. Cambridge University Press.
44. McLean, C. (2014) 'Market managers and market moderators: Early childhood education and care provision, finance and regulation in the United Kingdom and United States', *Journal of European Social Policy*, 24(2), pp. 122–134.
45. Miller, G.J., Robbins, D. (2007) Cost-Benefit Analysis. In: *Handbook of Public Policy Analysis* (ed. by F. Fischer, G. J. Miller. Boca Raton). FL: CRC Press, pp. 465–480.
46. Newcomer, K.E., Hatry, H.P. and Wholey, J.S. (2015) *Handbook of practical program evaluation*. John Wiley & Sons.
47. Ogus, A. (2004) *W(h)ither the economic theory of regulation? What economic theory of regulation?* Chapters.
48. Prosser, T. (2006) 'Regulation and social solidarity', *Journal of Law and Society*, 33, pp. 364–387.
49. Radaelli, C.M. and De Francesco, F. (2010) Regulatory impact assessment. In: *The Oxford Handbook of Regulation*.
50. Rawls, J. (2009) *A theory of justice*. Harvard university press.
51. Redert, B. (2020) 'Stakeholder mobilization in financial regulation: A comparison of EU regulatory politics over time', *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 58(3), pp. 1–19.

52. Rodrigues, S., Chen, X. and Morgado-Dias, F. J. E. P. (2017) 'Economic analysis of photovoltaic systems for the residential market under China's new regulation', *Energy Policy*, 101, pp. 467–472.
53. Smith, K.B. (2008) Economic techniques. In: *The Oxford handbook of public policy*, pp. 729–745.
54. Stellinga, B. (2020) 'The open-endedness of macroprudential policy. Endogenous risks as an obstacle to countercyclical financial regulation', *Business and Politics*, 22(1), pp. 224–251.
55. Sunstein, C.R. (2017) 'Cost-Benefit Analysis and Arbitrariness Review', *Harv. Envtl. L. Rev.*, 41, pp. 1.
56. Thornton, D., Kagan, R.A. and Gunningham, N. (2008) 'Compliance costs, regulation, and environmental performance: Controlling truck emissions in the US', *Regulation & Governance*, 2(3), pp. 275–292.
57. Van Gossum, P., Arts, B. and Verheyen, K. (2010) 'From "smart regulation" to "regulatory arrangements"', *Policy Sciences*, 43(3), pp. 245–261.
58. Vann, M.G. (2003) 'Of rats, rice, and race: The great Hanoi rat massacre, an episode in French colonial history', *French Colonial History*, 4(1), pp. 191–203.
59. Veksler, A. (2015) 'Diluted regulations – A need to review the theoretical classification of the different lobbying regulatory environments', *Journal of Public Affairs*, 15(1), pp. 56–64.
60. Windholz, E. and Hodge, G.A. (2012) 'Conceptualising social and economic regulation: Implications and economic regulation: Implications for modern regulators and regulatory activity', *Monash UL Rev.*, 38, pp. 212.
61. OECD (2015) OECD regulatory policy outlook 2015. OECD Publishing.
62. OECD (2016) Regulatory Impact Analysis. OECD Publishing.

Статья поступила в редакцию: 27.11.2020;
одобрена после рецензирования: 30.11.2020;
принята к публикации: 21.02.2023.

РЕЦЕНЗИЯ НА МОНОГРАФИЮ «КАЧЕСТВО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ» /

*В.Н. ЮЖАКОВ, Е.И. ДОБРОЛЮБОВА,
Ю.А. ТИХОМИРОВ, А.Н. СТАРОСТИНА.*

М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2022

**Емельянов Александр Сергеевич¹,
Залоило Максим Викторович²**

^{1, 2} Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации.

¹ Доктор юридических наук, доцент, заведующий отделом
административного законодательства и процесса;
ase722@mail.ru; ORCID: 0000-0002-1613-2898

² Кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела
теории права и междисциплинарных исследований законодательства;
z-lo@mail.ru; ORCID: 0000-0003-4247-5242

Качество государственного управления – фактор долгосрочного социально-экономического и научно-технологического развития государства, крайне важный для достижения национальных целей. В этой связи система мер по повышению качества государственного управления, представленная в монографии «Качество государственного управления: проблемы и перспективы» (далее – монография, работа), безусловно, заслуживает внимания не только ученых-правоведов, но и юристов-практиков – в первую очередь, должностных лиц, государственных служащих, занимающихся вопросами совершенствования государственного управления.

Представленная работа – это продолжение фундаментальных и прикладных разработок авторского коллектива по проблемам совершенствования государственного управления, преемственность в которых обе-

спечивается методологической базой исследования и общим подходом к определению качества государственного управления¹.

В основе монографии лежит системный анализ зарубежных и российских статистических данных, нормативных правовых актов, стратегических документов и административных материалов органов государственной власти, а также результатов социологических исследований, позволивший осуществить комплексную оценку как качества российского государственного управления в целом, так и основных типов государственных функций.

Анализ российских тенденций государственного управления, предпринятый в первом разделе монографии, проводится в контексте современных глобальных трендов государственного управления и вызовов социально-экономического развития, обусловивших, по мнению авторов, требования к качеству государственного управления (предписания, запреты и ограничения). Авторы оценили соответствие практики государственного управления каждому из трех предлагаемых параметров его качества: обоснованности, результативности и эффективности. Они актуальны для всех этапов управленческого цикла и всех типов государственных функций.

Изложенные во втором разделе монографии результаты анализа государственного управления в России позволили выделить его наиболее значимые, по мнению авторов, проблемы: для обоснованности государственного вмешательства – избыточное государственное вмешательство в экономические, социальные и иные процессы, слабость досудебных, судебных и внесудебных механизмов ограничения такого вмешательства, высокий уровень коррупции, низкий уровень подотчетности и ответственности за достижение результата и т.д.; в части результативности государственного управления – отсутствие четко определенных конечных общественно-значимых результатов, промежуточных и непосредственных результатов государственной политики, деятельности органов исполнительной власти и государственных учреждений, отсутствие систематической практики учета оценки результативности государственного управления с позиции его бенефициаров, формальный подход к выявлению, мониторингу и оценке рисков и др.; в части эффективности государственного управления – подстраивание результатов под ресурсы, а не определение потребности в ресурсах исходя из ожидаемых результатов, отсутствие оценки эффективности как соотношения затрачиваемых ресурсов и достигнутых результатов и др.

В результате авторы делают вывод о необходимости комплексного подхода по дальнейшему повышению как обоснованности, так и результативности и эффективности государственного управления. Предлагается учитывать их взаимозависимость: недопустима реализация одного параметра качества в ущерб другим (например, рост эффективности не должен обеспечиваться за счет снижения результативности).

¹ Южаков В.Н., Талапина Э.В., Добролюбова Е.И. и др. Инициативный проект закона об обеспечении качества государственного управления. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020; Добролюбова Е.И., Южаков В.Н., Старостина А.Н. Оценка качества государственного управления: обоснованность, результативность, эффективность. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2021.

По итогам анализа проблем, обусловивших несоблюдение требований к качеству государственного управления, и разработанных вариантов реализации этих требований в российской практике, авторами в третьем разделе монографии выделены десять приоритетных направлений реформирования государственного управления с целью улучшения параметров его качества. Это как законодательные изменения, так и изменения внутренних процедур и процессов управления ресурсами: бюджетного цикла, циклов принятия управленческих решений, управления кадрами. Предполагается, что повышению обоснованности государственного вмешательства будет способствовать реализация мер направлений «Доказательное регулирование», «Открытость по умолчанию» и «Защита прав граждан и организаций в условиях цифровой трансформации». Повышению результативности государственного управления – «Четкие, измеримые и достижимые результаты», «Простая и понятная система стратегического, тактического и операционного планирования, ориентированная на результат», «От констатации рисков к управлению рисками». Повышению эффективности государственного управления должны помочь направления «Эффективность – оптимальное соотношение достигаемых результатов и затрачиваемых ресурсов» и «Стратегическое управление кадрами». Наконец, два направления реформирования нацелены на повышение всех трех параметров качества государственного управления: это «Клиентоцентричность: системный учет позиции, выгод и издержек бенефициаров (граждан и бизнеса) при принятии решений» и «Реальная ответственность за результат и делегирование управленческих полномочий».

Заключительный, четвертый, раздел включает предложения по реализации десяти приоритетных направлений совершенствования и реформирования государственного управления, разделенные на три условных этапа (на два года, 3–5 лет и на более долгосрочную перспективу). По каждому направлению сформулированы предложения по реализации мероприятий и их нормативно-правовому обеспечению, в том числе посредством внесения изменений в действующие нормативные правовые акты, регулирующие вопросы установления и реализации различных типов государственных функций. К ним относятся: законодательное определение и установление требований к обоснованности государственного вмешательства, результативности и эффективности государственного управления, к соотношению данных параметров; разработка и утверждение показателей качества государственного управления по каждому из его параметров; ориентация системы органов государственной власти на достижение конечных общественно значимых результатов (на основе единой типологии государственных функций и видов государственных органов и их результативности) с выделением особенностей проектной и процессуальной деятельности.

Помимо содержащихся в работе концептуальных идей, многие из которых имеют новаторский характер, в числе ее достоинств следует назвать четкое следование научному стилю изложения, логичную структуру, достаточную аргументацию формулируемых выводов и большой объем табличных материалов.

К сведению авторов

Публикация в журнале является бесплатной.

Все статьи проходят этап рецензирования.

Предоставляемый авторами материал должен быть оригинальным, не публиковавшимся ранее в других печатных изданиях.

Статья должна быть написана языком, понятным не только специалистам в данной области, но и широкому кругу читателей. Это требует отдельного обоснования используемых научных терминов.

Объем текста не должен превышать один авторский лист (40 тыс. знаков).

Рукопись статьи должна быть снабжена информацией об авторах, включающей фамилию, имя и отчество, год рождения, место работы/учебы, ученую степень и звание, адрес и телефон, адрес электронной почты.

Кроме того, к статье нужно приложить: подробную аннотацию (в которой должна быть раскрыта тема, показана степень разработанности проблемы, даны характеристики исследования (теоретическая или эмпирическая работа, на какой информационной базе), а также изложены основные полученные результаты) на русском и английском языках; список ключевых слов, словосочетаний на русском и английском языках. Рукописи принимаются в электронном виде в формате не ниже Word 6.0.

Графики и схемы должны быть в редактируемом формате, рисунки с разрешением 300 dpi. Использование цветных рисунков и графиков не рекомендуется.

Подробнее о требованиях журнала к оформлению статей можно узнать на нашем сайте <http://vgmu.hse.ru> в разделе «Авторам».

Уважаемые читатели!

*Вы можете подписаться на журнал
«Вопросы государственного и муниципального управления»*

Объединенный каталог «Пресса России. Подписка – 2023»

Том 1. Газеты и журналы

Подписной индекс – 81224

Подписано в печать 15.03.2023. Формат 60x88¹/₈
Бумага офсетная № 1. Печать офсетная. Усл. печ. л. 35,9
Тираж 250 экз.

НИУ ВШЭ
101000 Москва, ул. Мясницкая, 20
Тел.: +7 495 772-95-90 доб. 12631

Отпечатано в ООО «Фотоэксперт»,
109316, Москва, Волгоградский проспект, д. 42

