

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ «ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»

В О П Р О С Ы

ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Public Administration Issues

№ 1

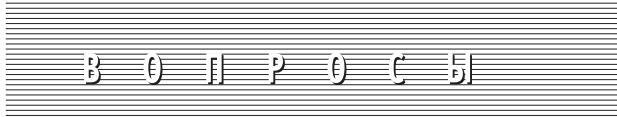
2022

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.

МОСКА



ISSN 1999-5431

ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Главный редактор –
ЯКОБСОН Лев Ильич

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

Члены редакционного совета
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: vgm@hse.ru

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

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

ALEXEY G. BARABASHEV – Deputy Editor-in-Chief
of the journal, Professor, 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

MIHAEL 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>

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



ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Реформирование бюджетной сферы:
проблемы, достижения и перспективы.

Круглый стол, 02.02.2022 7

СУДАКОВ С. С.

Эффективность российских институтов поддержки
ненефтяного неэнергетического экспорта 49

КНЯГИНИНА Н. В., ЯНКЕВИЧ С. В., ТИХОНОВ Е. О.

Использование принципов «регуляторной гильотины»
и методов вычислительного права для анализа требований
к качеству высшего образования 78

ПЛЮСНИН Ю. М.

Муниципальные стратегии управления и факторы
их формирования 101

ФОМИН М. В., СМИРНОВ О. О.

Устойчивость пространственного развития регионов
Сибири и Дальнего Востока России 124

СЕЛЕЗНЕВА Е. В., СИНЯВСКАЯ О. В., ГОРВАТ Е. С.

Интеграция медицинского и социального обслуживания
пожилых в России: успехи и барьеры 148

МЕТЕЛЕВА Е. Р., БОГДАНОВА Г. С.

Решение проблемы бездомности: модель социальной
адаптации и ресоциализации лиц без определенного
места жительства в регионе 170

ГИЛЬТМАН М. А., МЕРЗЛЯКОВА А. Ю., АНТОСИК Л. В.

Выход из зарегистрированной безработицы:
оценка влияния индивидуальных характеристик 193

CONTENTS

THE THEORY AND PRACTICES OF PUBLIC ADMINISTRATION

Public sector reform: Problems, achievements, and prospects. <i>Round table, 02.02.2022</i>	7
SUDAKOV S. S.	
Efficiency of Russian institutions support for non-resource and non-energy exports	49
KNYAGININA N.V., JANKIEWICZ S.V., TIKHONOV E.O.	
Principles of the "regulatory guillotine" and methods of computational law used to analyze the requirements for the quality of higher education.	78
PLUSNIN J. M.	
Municipal management strategies and their formation factors.....	101
FOMIN M. V., SMIRNOV O. O.	
Spatial development sustainability of Siberia and the Russian Far East Regions	124
SELEZNEVA E. V., SINYAVSKAYA O. V., GORVAT E. S.	
Integration of medical and social services for the elderly in Russia: Successes and barriers	148
METELEVA E. R., BOGDANOVA G. S.	
Solving the homelessness problem: Model of social adaptation and re-socialization of homeless people in a region	170
GILTMAN M.A., MERZLYAKOVA A.YU., ANTOSIK L.V.	
Exit from registered unemployment: Estimating the impact of individual characteristics	193

КРУГЛЫЙ СТОЛ

«РЕФОРМИРОВАНИЕ БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЫ: ПРОБЛЕМЫ, ДОСТИЖЕНИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ»

2 февраля 2022 г. состоялся круглый стол журнала «Вопросы государственного и муниципального управления», посвященный проблемам реформирования бюджетной сферы. В нем приняли участие: **Абанкина Ирина Всеволодовна** (кандидат экономических наук, директор Института развития образования, НИУ ВШЭ); **Абанкина Татьяна Всеволодовна** (кандидат экономических наук, директор Центра креативной экономики Факультета городского и регионального развития НИУ ВШЭ); **Зяббарова Елена Юрьевна** (министр Правительства Москвы, руководитель Департамента финансов города Москвы); **Климанов Владимир Викторович** (доктор экономических наук, директор Центра региональной политики РАНХиГС); **Клячко Татьяна Львовна** (доктор экономических наук, научный руководитель Центра компетенций руководителей и сотрудников международных служб образовательных организаций РАНХиГС); **Лавров Алексей Михайлович** (заместитель Министра финансов Российской Федерации, профессор, заведующий кафедрой финансового менеджмента в государственном секторе Департамента политики и управления, Факультет социальных наук, НИУ ВШЭ); **Назаров Владимир Станиславович** (кандидат экономических наук, директор федерального государственного бюджетного учреждения «Научно-исследовательский финансовый институт»); **Рубинштейн Александр Яковлевич** (доктор философских наук, заместитель директора Российского научно-исследовательского института искусствоведения (РНИИ Искусствоведения)); заместитель директора Института экономики Российской академии наук (ИЭ РАН)); **Тополева-Солдунова Елена Андреевна** (директор АНО «Агентство социальной информации»; председатель Комиссии по развитию некоммерческого сектора и поддержке социально ориентированных НКО Общественной па-

Материал подготовила *И. А. Зверева* – кандидат философских наук, заместитель главного редактора журнала «Вопросы государственного и муниципального управления. Public Administration Issues».

латы Российской Федерации); **Шишкин Сергей Владимирович** (доктор экономических наук, профессор, директор Центра политики в сфере здравоохранения, НИУ ВШЭ); **Ястребова Ольга Константиновна** (кандидат экономических наук, генеральный директор ООО «ЭККОНИС»); **Якобсон Лев Ильич** (вице-президент НИУ ВШЭ, главный редактор журнала «Вопросы государственного и муниципального управления»).

Со вступительным словом к собравшимся обратился главный редактор журнала Л. И. Якобсон.

Л. И. Якобсон: сегодняшний круглый стол – первый среди тех, которые пройдут на площадке нашего журнала в год тридцатилетия Высшей школы экономики. Они будут посвящены темам, по которым Вышка (позволю себе использовать уже привычное название) была и остается одним из ключевых участников разработки значимых изменений в широко понимаемом государственном управлении.

В качестве темы первого круглого стола выбрано реформирование бюджетной сферы. Мы обратились к данной теме около четверти века назад. К этому в немалой мере подталкивали практические нужды молодого в ту пору вуза. Очень хотелось построить конкурентоспособный по мировым меркам вуз при финансировании, которое, по тем же меркам, было весьма скучным. Надо было действовать максимально эффективно и инициативно, но этому, мягко говоря, не благоприятствовала нормативная база, в рамках которой приходилось жить. Задумавшись о том, как изменить ситуацию в высшем образовании, мы довольно быстро поняли, что это невозможно вне более широкой повестки, относящейся ко всей бюджетной сфере.

Не стану, предваряя дискуссию, говорить о том, что, на мой взгляд, получилось, а что не получилось. Буду благодарен, если свои суждения на этот счет выскажут все участники, причем сделают это без обиняков. Суждения наверняка окажутся разными, и многие из них – критическими. Приурочив серию круглых столов к юбилею Вышки, мы отнюдь не ожидаем высказываний торжественно-мемориального характера. Это о покойниках «либо хорошо, либо ничего», а Вышка жива, и процесс изменений в бюджетной сфере жив и актуален, в чем, несомненно, убеждатся читатели журнала. Давайте попытаемся без восхвалений, даже заслуженных, отрефлексировать пройденный путь, оценить достигнутое, показать читателям, да и самим себе, как менялась повестка реформирования и какой она предстает сегодня.

Все же скажу, что, критически относясь к нынешнему положению вещей, не стоит забывать о том, от какого наследства мы постепенно отказываемся. В советский период нормативная база бюджетной сферы строилась исходя из идеи, что учреждение – «руки» государства без собственной «головы». Экономическую деятельность учреждений стремились свести к механическому выполнению однозначно прописанных алгоритмов. Чем дальше, тем это получалось хуже, но именно такой подход был унаследован в России 1990-х гг. Он оказался нежизнеспособным не только в связи с возникновением рыночного окружения учреждений, но прежде всего в силу крайнего недофинансирования большой их части.

Было бы неправильно занимать сейчас время погружением в детали тогдашней ситуации, поэтому скажу коротко, хотя и отчасти утрированно, что жизнь стала подталкивать учреждения к действиям по принципу «голь на выдумку хитра», а их учредителей и контролирующие органы – к согласию с тем, чтобы «строгость законов смягчалась необязательностью их исполнения». Однако ближе к концу 1990-х гг. и, тем более, с начала 2000-х гг. безальтернативной стала обязательность выполнения норм, что соответствовало общей тенденции к консолидации государства. К чему это могло привести, если бы сами нормы оставались сугубо архаичными, по сути, исключающими любые не санкционированные сверху усилия по повышению эффективности и качества работы?

Повторю, можно и нужно критически относиться к нынешней ситуации. Нужно для того, чтобы ее улучшать. Но то, что имеет место сегодня, бесспорно лучше того, с чем сталкивались бы при отсутствии реформирования, конечно, несовершенного, но позволившего двигаться вперед.

И еще одно, о чем считаю необходимым сказать. Те, кто будут сейчас высказываться, – не сторонние наблюдатели реформирования, а его активные участники либо не менее активные и компетентные оппоненты. Поэтому не стоит ждать от сегодняшнего разговора лишенных эмоций объективистских суждений. К сожалению, собрать удалось не всех, кого хотелось бы видеть за этим круглым столом. Назову только двух авторов очень важных идей. Это Ярослав Иванович Кузьминов, которому помешал участвовать насыщенный график, и Борис Львович Рудник, который безвременно ушел из жизни.

Ну а теперь перейдем к дискуссии. Предлагаю начать Алексею Михайловичу Лаврову, который все эти годы уникальным образом сочетал и сочетает сегодня роли выдающегося эксперта, разработчика изменений и куратора их реализации.

А. М. Лавров: коллеги, добрый вечер. В качестве основной цели реформы бюджетной сети, о которой мы сегодня говорим, провозглашалось повышение качества и доступности государственных услуг, обеспечение эффективности функционирования государственных учреждений за счет изменения условий и принципов их деятельности, модернизации управлеченских механизмов, повышения ответственности руководства и сотрудников учреждений за результаты работы. Реформа была направлена на решение задач, которые не удалось решить в рамках проводившихся ранее преобразований государственных и муниципальных учреждений.

Российская Федерация унаследовала громоздкую и трудноуправляемую сеть учреждений, не имеющих достаточных стимулов для повышения доступности и качества государственных и муниципальных услуг, эффективного использования бюджетных средств. Первые предложения по реформированию системы оказания государственных услуг были сформулированы в 2003 г. в проекте Концепции реформирования бюджетного сектора, предлагавшем преобразовать основную часть государственных и муниципальных учреждений в юридические лица отдельных организационно-правовых форм: государственные и муниципальные автономные не-

коммерческие организации и специализированные государственные и муниципальные учреждения.

Идеи Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг.¹ были частично реализованы в принятом в 2006 г. Федеральном законе «Об автономных учреждениях» и в соответствующих поправках к Гражданскому кодексу Российской Федерации. В соответствии с ними впервые в составе одной организационно-правовой формы государственных и муниципальных учреждений были выделены два типа – автономные и бюджетные учреждения. Для автономных учреждений были законодательно введены такие инструменты, как государственные (муниципальные) задания и субсидии на их выполнение, определены права по использованию имущества.

Опыт регионов, в которых было создано достаточно большое число автономных организаций (в Республике Татарстан, Тюменской области), показал, что, несмотря на четкую финансово-правовую конструкцию автономных организаций, сама процедура преобразования учреждений в автономные оказалась слишком сложной. Общее же число таких автономных учреждений было незначительным в большинстве регионов Российской Федерации и на федеральном уровне. Таким образом, реформа бюджетной сети на этом этапе была признана неудачной.

Опираясь на положительный в целом опыт функционирования первых автономных учреждений, в 2010 г. с принятием Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» от 08.05.2010 N 83-ФЗ (далее – Закон 83-ФЗ) осуществлен иной подход к реализации реформы. Был изменен сам статус бюджетного учреждения, получившего гораздо более широкие финансово-экономические полномочия, приблизившие его по статусу к автономным. «По умолчанию» и в силу закона все бюджетные учреждения фактически переводились в новый тип государственных и муниципальных учреждений. Для сохранения возможности функционирования по традиционной схеме, более предпочтительной для выполнения учреждениями ряда государственных функций, был введен новый тип государственных и муниципальных учреждений – казенное учреждение, финансируемое по смете.

В результате большинство государственных и муниципальных учреждений стали «новыми» бюджетными учреждениями. Так, в 2012 г. по завершении переходного периода, предусмотренного Законом 83-ФЗ, из 190 тыс. государственных и муниципальных учреждений 120 тыс. имели статус бюджетных учреждений, 57 тыс. – казенных и 13 тыс. – автономных учреждений.

Для достижения сформулированных выше целей по повышению качества и доступности государственных услуг, обеспечению эффективной дея-

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. N 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов».

тельности государственных и муниципальных учреждений Законом 83-ФЗ ставились следующие взаимосвязанные задачи:

- переход от управления затратами к управлению результатами деятельности учреждений;
- расширение финансово-экономической самостоятельности учреждений;
- повышение объективности и прозрачности бюджетного планирования и результатов деятельности учреждений.

Для решения указанных задач было обеспечено использование государственного (муниципального) задания. Оно содержит показатели, характеризующие качество и (или) объем (содержание) оказываемых учреждениями государственных (муниципальных) услуг (выполняемых работ), в качестве ключевого управленческого инструмента органа власти, осуществляющего функции и полномочия учредителя, и основы для финансового обеспечения деятельности учреждений. Так, использование показателей государственного задания при бюджетном планировании позволило увязать объем финансового обеспечения деятельности учреждения по оказанию данных услуг (выполнению работ) с объемом оказываемых учреждением государственных (муниципальных) услуг (выполненных работ), с соблюдением установленных стандартов и показателей качества.

Кроме того, был внедрен новый механизм финансового обеспечения учреждений – предоставление субсидии на выполнение государственного задания, сменивший традиционное финансирование деятельности учреждения по смете и содержание учреждений независимо от результатов их работы и качества оказываемых услуг.

Для расчета объективной стоимости государственных (муниципальных) услуг при определении размера субсидии на государственное (муниципальное) задание была внедрена система нормативного финансирования государственных (муниципальных) услуг и работ. Ее основной подход – нормирование в расчете на единицу услуги (работы), а не на одно учреждение, определение стоимости единицы результата деятельности учреждений – отвечает главному принципу бюджетной реформы: бюджетированию, ориентированному на результаты. Нормативное финансирование устанавливает равное финансовое обеспечение одинаковых услуг и работ (при прочих равных условиях их оказания (выполнения), например, территориальных) и его дифференциацию для различных услуг и работ. Введение нормативного финансирования выступает финансовой предпосылкой для получения потребителем доступных и качественных государственных услуг и работ независимо от места их оказания и организационно-правовой формы организации, их предоставляющей.

Для эффективного решения задач по переходу к управлению результатами на основе государственного задания и нормативного финансирования, обеспечению объективности и прозрачности бюджетного планирования требовалось упорядочить однотипные государственные услуги и работы. В практической плоскости это означало выработку учредителями государственных учреждений единой позиции по таким вопросам,

как наименование, содержание, определение единиц измерения объема, показателей качества для однотипных государственных услуг и работ.

С 2010 г. началась масштабная работа по идентификации и упорядочению государственных услуг и работ, формированию базовых (отраслевых) и ведомственных перечней. Работа по формированию единых перечней велась вначале на федеральном уровне. Регионы могли составлять свои перечни, в результате чего наименования, содержание и требования к качеству аналогичных услуг существенно различались на федеральном уровне, в субъектах Российской Федерации и муниципалитетах. Это вводило в заблуждение потребителей услуг, поскольку услуги одного названия могли включать различное содержание.

В этой связи в 2014 г. были унифицированы требования к формированию, ведению и утверждению перечней услуг и работ на всех уровнях исполнительной власти, а также детализированы требования к характеристикам услуг и работ. К первоначально введенным в 2010 г. характеристикам, использовавшимся для описания государственной услуги – единице измерения показателя объема (содержания) государственной услуги, показателям, характеризующим ее качество, – введены дополнительные характеристики. Они позволяют установить для каждой услуги или работы ее принадлежность виду деятельности, ведомству и учреждению; идентификация каждой государственной услуги и работы в базовом (отраслевом) перечне осуществляется соответствующей реестровой записью и присвоением ей уникального кода.

Важным шагом, выводящим работу по формированию государственных заданий на качественно новый уровень, стало введение с 2015 г. электронного формата перечней государственных услуг и работ.

Итогом проведенных мероприятий стало упорядочивание работы учредителей по формированию государственных заданий и расчету нормативных затрат, а для самих учреждений, оказывающих государственные услуги и работы, – упрощение деятельности по их планированию, контролю за выполнением и отчетностью.

Также значительный объем работ, проводимых в рамках реформы, был нацелен на расширение финансово-экономической самостоятельности учреждений. Для этого был внедрен план финансово-хозяйственной деятельности (ПФХД) как основной инструмент планирования деятельности и отчетности учреждений, а также предоставлены большие права в распоряжении доходами, в том числе от приносящей доход деятельности.

Если говорить о том, были ли достигнуты заявленные цели, мое мнение таково: результаты непосредственные достигнуты, а конечные, если и достигнуты, то лишь частично. В начале 2000-х гг. мы говорили о том, что хорошо бы дать основной части тогда еще единых государственных и муниципальных учреждений больше самостоятельности, свободы, убрать лишние препоны при использовании бюджетных средств. На самом деле все это в той или иной степени и было сделано. Достигнута ли была большая свобода и самостоятельность и, самое главное, как мы говорили тогда – появилась ли конкуренция в борьбе за потребителя, в борьбе за качество? Нет.

Нормативы планово-финансовой и хозяйственной деятельности, нормативы оказания услуг просто наложились на прежние сметы, за 10 лет приспособились, и уже никто не жалуется, что ему не хватает денег. О чем это говорит? О том, что у кого было излишнее имущество, оно так в эти нормативы и попало, а у кого его не было, так оно и не появилось.

Вот этот нормативный подход, с одной стороны, конечно, позволил сделать все более прозрачным: мы теперь можем объяснить, как и почему считается, и это неплохо, потому что раньше сметы составлялись практически без каких-либо правил. С другой стороны, реальность такова, что эти правила можно с легкостью, соблюдая практически все, что там написано, подстроить под любые необходимые потребности. Поэтому нет и никакой борьбы за потребителя и нет оптимизации. Мы рассчитывали, что с рынка, квази-рынка начнут постепенно вымываться неэффективные учреждения, присоединяться к более эффективным. Однако эти процессы запущены не были. Хорошо это или плохо? В чем причины?

Мы не смогли сделать самого главного, на мой взгляд. Возьмите обычного чиновника, который отвечает за отрасль даже не на федеральном уровне, а регионального, или даже лучше муниципального. Ему приходится отвечать одновременно за качество и доступность услуг как организатору оказания услуг и за состояние сети как собственнику этих же учреждений. И вот такая двойственность, воспроизводящаяся на всех уровнях, в конечном счете привела к тому, что формально все выполнено. Я бы сказал, что бюджетные учреждения стали чувствовать себя в целом лучше, чем 20 или 10 лет назад. Теперь практически на любую претензию (почему что-то можно или нельзя сделать) можно ответить: «это можно сделать, если разрешит ваш учредитель, потому что ему это делать позволено», в отличие от предыдущей ситуации, когда просто нельзя ничего было делать. Начали расти и управленцы, появились основы финансового менеджмента и т.д. Сегодня уже видны ростки следующего этапа. В конечном счете нужно отделить имущество собственника учреждения от функций организации этих услуг, т. е. двигаться дальше в направлении социального заказа. Тогда мы будем не за содержание сети отвечать, а выпускать социальные сертификаты или проводить совместные конкурсы, допуская к оказанию услуг государственные и негосударственные организации.

А в еще большей степени вся эта система начала бы работать, когда бы мы вновь взяли на вооружение намного более радикальную, чем сейчас это может представляться, идею разгосударствления (но не «приватизации»), создание контролируемых государством на принципах соучредительства государственных, муниципальных автономных некоммерческих организаций в тех или иных форматах. Главное, чтобы имущество у них не находилось на оперативном управлении, чтобы они не были в секторе государственного управления, а все-таки были бы ближе гораздо к негосударственным поставщикам услуг. Тогда все те принципы, которые мы заладывали в начале реформы, могли бы работать в большей степени.

Это не произойдет одномоментно: ни в региональном (муниципальном) разрезе, ни по секторам, но надо начинать работать в этом направле-

нии, что сейчас и делается в рамках pilotной апробации Закона о государственном и муниципальном социальном заказе², который стал логичным продолжением реформы.

Указанный закон декларирует равный доступ организаций всех форм собственности к оказанию государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере, а также единые для всех условия взаимодействия с государством, в том числе в вопросах оплаты, что должно стимулировать развитие конкуренции на рынке государственных услуг и, как следствие, повышать доступность и качество таких услуг для граждан.

Закон базируется на существующей правоприменительной практике и обеспечивает восполнение имеющихся пробелов в законодательстве Российской Федерации, регламентирующем вопросы организации оказания государственных услуг, и создание единого правового поля для взаимодействия всех субъектов отношений, связанных с оказанием государственных услуг: органов исполнительной власти, организаций, оказывающих услуги, и потребителей услуг.

В целом вводятся следующие новации:

1. Законодательно закрепленная обязанность органов исполнительной власти, отвечающих за организацию оказания той или иной услуги в социальной сфере, определять государственный (муниципальный) социальный заказ – объем и качество конкретной социальной услуги, которая должна быть оказана гражданам бесплатно за счет средств соответствующих бюджетов. Это впервые делает возможной аккумуляцию данных об объеме государственных (муниципальных) услуг, финансируемых за счет бюджетных средств.
2. Возможность применения новых способов организации оказания государственных (муниципальных) услуг (при сохранении государственного (муниципального) задания): социальных сертификатов и конкурсов. Использование новых способов организации оказания услуг не является обязательным для публично-правового образования: оно вправе принять решение об использовании только действующего способа – государственного задания. Вместе с тем указанное решение должно быть публичным. Использование новых способов возможно в тех сферах, где не удовлетворен спрос потребителей на государственные услуги (т.е. существует недостаток бюджетной сети, в том числе с учетом прогнозов развития).
3. Единые подходы к финансовому обеспечению деятельности вне зависимости от организационно-правовой формы исполнителя с введением нормативных затрат, которые в настоящее время используются для расчета госзадания.
4. Ответственность за неоказание (ненадлежащее оказание) услуг их потребителю. В частности, законодательно закреплена возможность получателя услуг обратиться в орган власти, ответственный за оказание

² Федеральный закон «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» от 13.07.2020 N 189-ФЗ.

услуг, и обязанность такого органа – провести проверку исполнителя услуг с принятием решений вплоть до замены исполнителя, запрета для исполнителя на оказание государственных (муниципальных) услуг. Кроме того, усиливаются механизмы общественного контроля за деятельностью исполнителей услуг: общественные объединения вправе проводить независимый мониторинг качества и условий оказания социальных услуг, а также обращаться в контрольные органы с заявлением о проведении мероприятий по контролю. Решен также вопрос возмещения вреда, причиненного жизни и здоровью получателя услуг: обязанность возместить нанесенный ущерб закрепляется за публично-правовым образованием с дальнейшими регрессными требованиями к исполнителю услуг.

Закон реализуется в режиме апробации: мы начинали работу в 2020 г. с 16 регионами по шести направлениям деятельности, сейчас таких субъектов Российской Федерации уже 34. Есть планы и по расширению сферы применения апробации, подготовлен соответствующий законопроект. Если удастся поэтапно расширять количество направлений деятельности, по которым могут использоваться механизмы социального заказа, например, в дополнительном образовании, то, отладив эти механизмы, можно было бы думать об их применении в более серьезных масштабах.

В высшем образовании и нынешняя схема организации оказания услуг не мешает тому, чтобы переходить к более конкурентным способам их оказания. На мой взгляд, взяв одну отрасль на федеральном уровне – высшее образование – и продолжив реализацию pilotного проекта в 30 субъектах по шести направлениям, мы смогли бы подготовить почву для того, чтобы в 2024–2025 гг. сформировать концепцию дальнейшего развития реформ в этой сфере.

Л. И. Якобсон: спасибо большое, Алексей Михайлович. Пожалуйста, Татьяна Львовна.

Т. Л. Клячко: я бы начала с Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» от 08.05.2010 N 83-ФЗ. Он сегодня благополучно забыт, хотя по нему было проведено столько общественных обсуждений и приходилось объяснять, что закон вовсе не означает введение платности в социальной сфере и проч.: с его помощью предполагали ввести большую автономию учреждений.

Что касается сферы образования, автономия по сравнению с теми автономными учреждениями, о которых говорил тоже забытый Федеральный закон «Об автономных учреждениях» от 03.11.2006 N 174-ФЗ (далее – 174-ФЗ), не увеличилась, а уменьшилась, несмотря на все задумки. Согласно концепции 174-ФЗ, автономные учреждения должны были стать значительно более независимыми, самостоятельными в плане финансово-экономической деятельности, чем те новые бюджетные учреждения, которые были созданы в рамках Закона 83-ФЗ. Вместе с тем вполне естественно, что подавляющее большинство общеобразовательных учреждений стали новыми бюджетны-

ми. В высшем образовании автономных учреждений относительно больше, чем в общем образовании, но все равно их мало.

Тогда очень важным представлялось, что снимается субсидиарная ответственность государства, а учреждениям дается большая свобода. Это было логично: «вы (более) свободны в принятии финансовых решений, но тогда за ваши ошибки платите сами». Однако субсидиарную ответственность сняли, а большей свободы, точнее, большей финансово-экономической самостоятельности, не появилось. Как показывают наши исследования по общему образованию, даже если она где-то получилась, то крайне ограниченная. О чем это говорит? Я считаю, что это проблема несогласованности действий, несвязанности самых разных реформ. Спрашиваешь директора школы: «У вас прибавилось возможностей?». Он сначала говорит, что прибавилось, а потом уточняет, что школе надо было бы самостоятельно закупать продукты в столовую, а она не может, потому что все идет по госзакупкам. Эти госзакупки регулируют муниципальные власти, и по госзакупкам школа получает совсем не то, что нужно, потом дети приготовленную пищу не едят, и все страдают от этого. Вот, скажем, пример того, что закон о госзакупках или муниципальных закупках очень сильно ограничивает возможности школы быть более экономически самостоятельной, особенно на селе и в малых городах. В крупных городах ситуация более оптимистичная.

Я бы сказала, что автономия сохранилась или прибавилась там, где она защищена персоналией директора. Там, где этот человек имеет возможность отстоять автономию своей организации, она живет. Примерно то же самое мы видим в системе среднего профессионального образования. В тех регионах, где экономика стабильнее, ресурсов побольше, там и с самостоятельностью директоров школ и учреждений СПО дело тоже обстоит не так плохо. В вузах тоже ситуация оптимистичней: там ресурсов больше и люди более мотивированы и финансово более грамотны.

И дело, конечно же, не только в автономии как таковой. Некоторая организационно-экономическая свобода учреждению (организации) нужна, чтобы не было жесткой привязки к смете, чтобы в зависимости от условий учреждение (организация) могло более или менее свободно распоряжаться своими финансами. Очень важно оперативно реагировать на меняющуюся ситуацию. Прежний механизм этого делать не позволял. И задача была, в том числе, повысить оперативность в реакции на изменения, а следовательно, эффективность.

Я перехожу к тому, почему не очень получилось. Я наблюдаю стремление государства все контролировать. Причина в том, о чем сказал Алексей Михайлович: чиновник должен обеспечить «всеобщее счастье» и при этом сделать так, чтобы не было недовольных. Отсюда и желание чиновника все, что только можно, контролировать. И еще одна вещь, принципиально важная для нашей страны: убеждение, что у нас все воруют – оно тяжелым грузом лежит на социальной сфере. Считается (пусть неявно), что если дать больше свободы, то обязательно будут воровать. Необходимо от этого представления в обществе избавляться.

Если говорить о положительных вещах, то наши исследования в сфере образования показывают: если в учреждении есть автономия, то, как правило, образовательные результаты выше.

Еще я бы хотела обратить внимание на факт, что со временем ресурсов на социальную сферу стало выделяться больше, даже несмотря на то что после 2015 г. произошло определенное сокращение бюджетного финансирования. Поэтому многие проблемы, которые раньше мы пытались решить за счет реформы, решаются за счет увеличения ресурсного обеспечения. И Москва это очень хорошо показывает: есть ресурсы, и можно ими свободнее распоряжаться. Другое дело, когда ресурсов мало – как ими эффективно распоряжаться? А ведь довольно долго мы считали, что именно если ресурсов мало, то фактор свободного распоряжения ими будет способствовать их более эффективному использованию. Видимо, это не всегда так. В нашем случае – объем поступающих в систему образования ресурсов имеет очень большое значение. И к нему надо добавить качество управления этими ресурсами.

Я хочу подчеркнуть, что мы столкнулись с региональным неравенством при реализации реформ и видим расхождение регионов по достигнутому уровню социальных услуг, в частности в сфере образования. Там, где ресурсов не хватает, конечно, сохраняется достаточно серьезная дифференциация и по качеству, и по доступности социальных услуг. Поэтому теперь появилось стремление к унификации – к выравниванию качества услуг.

К сожалению, не было и до сих пор нет увязки разных реформ: они часто противоречат друг другу, и это подрывает доверие и снижает эффективность – еще одна причина, которая ведет к росту контроля. У нас вообще существует опасная тенденция: любые проблемы решать не за счет расширения возможностей, а за счет ужесточения контроля. Реформа была направлена на расширение возможностей, а вот ужесточение контроля снижает и вариативность образовательных программ, и эффективность деятельности системы образования.

Что касается недофинансирования в образовании. Мы провели исследование в 2017–2018 гг. и оценили недофинансирование примерно в 1% ВВП. Это к вопросу о полном тарифе и финансовом наполнении нормативов подушевого финансирования. Заработная плата по вузам сейчас забирает от 75 до 90% норматива. И это привело к тому, что так называемые коэффициенты эффективности, которые, на мой взгляд, были весьма существенны, поскольку вуз получал большее финансирование за улучшение эффективности деятельности, были просто ликвидированы, потому что денег уже не остается.

И последний барьер, о наличии которого свидетельствует постоянно проводимый нами мониторинг, это снижение инициативы управляемцев. Наверное, это связано с пандемией, но инициативность управляемцев в последние два года падает, хотя именно в шоковой ситуации нужно быстро решать вопросы. Точнее, в сильных вузах, организациях среднего профессионального образования и школах она растет, а вот на уровне «обычных» учебных заведений она падает. И это не может не тревожить, поскольку оз-

начает, что эффект реформы, направленной на расширение возможностей управленцев быть более мобильными и самостоятельными в принятии решений, сходит на нет. Ждут указаний, боятся сделать что-то, что не будет одобрено. Хотя наверху постоянно говорится о том, что действовать надо с учетом местной ситуации.

А. Я. Рубинштейн: я хотел бы поддержать Татьяну Львовну по поводу того, что мы наблюдаем на протяжении почти всех 30 лет эскалацию вмешательства государства во все сферы человеческой деятельности. А в качестве примера приведу письмо министра культуры, в котором предлагается ввести контроль со стороны государства за результатами и качеством деятельности театров и других учреждений культуры, если они получают дотацию – там это сказано напрямую.

Л. И. Якобсон: то, что в самом начале нашего обсуждения возникла тема автономии учреждений, не случайно. Однако хотел бы напомнить, что реформа затевалась не ради автономии как таковой. Цель состояла в повышении качества услуг и эффективности использования ресурсов бюджетной сферы. Ключевая идея реформы состояла в том, чтобы ради достижения этой цели использовать потенциал автономии и конкуренции. С моей точки зрения, имеет смысл обсуждать не столько меру автономии как таковую, сколько адекватность и результативность реализации ее потенциала в интересах удовлетворения потребностей наших граждан.

Е. Ю. Зяббарова: добный вечер, уважаемые коллеги. Я с позиции регионального финансиста скажу, что, безусловно, реформа бюджетного сектора была крайне необходимой и долгожданной. Мы уже просто задыхались от несвободы и зарегулированности деятельности учреждений, с одной стороны, и от сложившегося затратного механизма финансирования, когда отрасли требовали с каждым годом все больше и больше ресурсов, а отдачи в виде роста объемов и повышения качества услуг не наблюдалось, – с другой стороны. В Москве к 2010 г., несмотря на уже четырехлетнее действие к тому времени закона об автономных учреждениях, не было создано ни одного автономного учреждения.

Практика применения нормативного финансирования и привлечения негосударственных организаций к предоставлению услуг носила индивидуальный и крайне ограниченный характер. Например, в сфере образования в Москве функционировало огромное количество юридических лиц – порядка 4 тыс., школ было 1,5 тыс. А финансирование в расчете на одного ученика в школах различалось до пяти раз. Действовал непрозрачный механизм распределения ресурсов между школами, одним из факторов при этом был негласный статус учреждения. В системе кадров наблюдался колossalный перекос в сторону административно-управленческого персонала. В 2010 г. доля педагогов в общей численности работников городской системы образования составляла 41%, а в фонде оплаты труда – 45%, т.е. менее половины штатной численности и ресурсов приходилось на работников, непосредственно осуществляющих учебно-воспитательный процесс. Была серьезная дифференциация и в качестве услуг. При наличии элитных школ, выпускники которых всегда демонстрировали высокие академические ре-

зультаты, средний уровень не соответствовал ни финансовым вложениям из городского бюджета, ни потребностям населения города – 65% выпускников в 2010 г. в Москве не набрали и 190 баллов по трем предметам ЕГЭ. Поэтому в конце года, когда в город пришла новая управленческая команда, все федеральные новации (а к тому времени уже был принят Закон о совершенствовании правового положения государственных учреждений) оказались очень и очень востребованными.

Мы активно, на полную мощность стали использовать возможности, предоставленные законодательством. На первом этапе реформы определились с типом учреждений и оставили в статусе казенных на сметном финансировании минимальное их число, перешли преимущественно на нормативно-подушевое финансирование. В упомянутой сфере образования главным стал ученик, и школы начали конкурировать за этого ученика. Бюджет учреждения стал зависеть от числа учащихся и успешности самой организации.

Справедливости ради замечу, что на первом этапе реформы нам не удалось отказаться от индивидуальных коэффициентов к подушевым нормативам. В течение трех лет порядка 15% ресурсов распределяли с помощью этих индивидуальных корректирующих коэффициентов. А вот на следующем этапе реформы в период с 2013 по 2017 гг. мы решали задачу перехода на единые нормативы. И могу сказать, что это стало катализатором проведения системных преобразований и реформирования сети, объединения учреждений и сокращения количества юридических лиц. Например, в сфере образования оно у нас уменьшилось в шесть раз. При этом количество зданий, в которых располагались школы, детские сады, не уменьшилось, а ежегодно только прирастало в связи с активным строительством социальных объектов за счет средств городского бюджета и частных инвесторов. Сократился административно-управленческий персонал, а доля педагогов в общей численности работников и в фонде оплаты труда возросла и на сегодняшний день составляет около 60%. Заметно выросла заработная плата учителей в Москве.

На третьем этапе реформы с 2017 г. для финансового обеспечения деятельности учреждений мы стали внедрять полные нормативы затрат (*прим. нормативы, учитывающие все статьи затрат, связанных с оказанием услуг или выполнением работ*) там, где это оправдано и целесообразно, и, что еще очень важно, стали выравнивать условия финансирования государственных и негосударственных поставщиков услуг. К примеру, в образовании у нас сейчас норматив настолько полный, что в его состав даже включены затраты на бесплатное питание льготных категорий учащихся. Казалось бы, это уже совершенно другие расходы – расходы на социальную поддержку, но мы их тоже увязали с контингентом. Также в полный норматив включили затраты на дополнительное образование детей после школьных уроков, приобретение расходных материалов, учебников и учебных пособий, мероприятия по обеспечению безопасности детей (посты охраны, зарядка огнетушителей, обслуживание систем пожаротушения), дополнительное профессиональное образование педагогов, проведение медицинских осмотров работников, коммунальные услуги, текущий ремонт.

Первоначально мы применяли полные нормативы для финансирования городских государственных учреждений, а с 2019 г. стали финансировать получение услуг в частных школах и частных детских садах на тех же условиях, т.е. со всеми названными мной элементами затрат.

По полному нормативу мы сейчас оплачиваем и получение услуги общего образования с дополнительным изучением профильных для вузов предметов еще у одной новой для нас категории поставщиков – федеральных вузов. Кстати, замечу, что Высшая школа экономики тоже является участником этого городского проекта «Предуниверсарий». Мы видим, что финансирование на основе единых полных нормативов создает здоровую конкуренцию, способствует развитию рынка услуг и повышению их качества. Серьезно возросли самостоятельность учреждений и одновременно ответственность за принимаемые решения. Бюджеты многих государственных учреждений Москвы сегодня сопоставимы с бюджетами крупных корпораций.

Хочу отметить еще один важный, на мой взгляд, аспект реформы. Гибкость правового регулирования, сформированного в результате ее внедрения, позволяет использовать различные механизмы финансирования и учитывать специфику отраслей. Например, в сфере культуры на начальном этапе мы тоже устанавливали государственные задания всем учреждениям, однако прекрасно понимали и осознавали, что они формируются нередко формально, путем использования предельно общих наименований работ или услуг, в частности для театров – «работы по организации показа спектаклей». Но система государственных заданий не обеспечивала эффективного взаимодействия с городскими театрами. Необходимость ориентироваться на количественные показатели в госзадании (число показов, заполняемость зала), требования по предоставлению большого объема отчетной документации стимулировали театры переходить к прокату постановок, ориентированных на массового зрителя, уходу от «глубоких» спектаклей, удешевлению билетов. Это негативно влияло на творческую составляющую и препятствовало художественному поиску, вызывало возражение и даже отторжение у творческих деятелей. Необходимо было дать большую свободу учреждениям и снизить административный барьер, поэтому театрам Москвы с 1 января 2018 г. стали предоставлять гранты из городского бюджета на мероприятия по развитию и поддержке театрального искусства именно для качественного развития искусства, а не достижения исключительно количественных показателей. У театров появилась возможность осуществлять свою деятельность с учетом вос требованности и популярности у зрителей, создавать и внедрять инновационные постановки с ведущими режиссерами. Сегодня снижен уровень административного контроля, создана понятная и универсальная система определения грантов в зависимости от жанровой принадлежности театра, нормативного количества спектаклей, коммерческой вместимости и нормы заполняемости зрительного зала. Методика расчета гранта formalизована, утверждена приказом Департамента культуры Москвы. Для театров, переведенных на грантовый механизм финансирования, сохраняется и государственное задание на выполнение работ по организа-

ции и проведению культурно-массовых мероприятий (например: День города, 9 мая, Ночь в театре), а также на содержание имущества.

Грантовый механизм мы используем и в системе образования для стимулирования повышения качества образования, дополнительной поддержки тех учреждений, которые обеспечивают достижение высоких результатов, для распространения положительного опыта. По итогам каждого учебного года лучшим образовательным организациям предоставляем такие гранты, причем не только городским, но и частным, и федеральным. Кстати, по итогам прошедшего учебного года такие гранты получили лицей Высшей школы экономики и школа-интернат им. Колмогорова Московского государственного университета.

Не могу не сказать, что в период проведения реформ мы сталкивались с рядом сложностей. В определенные моменты возникала опасность, я бы даже сказала, угроза излишней унификации на федеральном уровне в сфере правового регулирования бюджетной сферы. Создавались реальные предпосылки для сокращения возможностей, ранее предоставленных реформами регионам, ограничения самостоятельности в вопросах организации оказания услуг.

В качестве примера я приведу введение в 2016 г. общероссийских перечней государственных услуг и работ. Первоначально предусматривалось, что государственные задания всем учреждениям в стране будут устанавливаться исключительно по услугам, включенным в общероссийские перечни. И здесь Москва оказывалась в очень сложной ситуации. Так, в федеральном перечне в сфере жилищно-коммунального хозяйства имелась одна работа: «содержание объектов дорожного хозяйства», а у нас в Москве аналогичный вид деятельности раскрывается через 50 работ. Если бы Москва воспользовалась одной работой из федерального перечня, то это привело бы к разрушению системы управления городским хозяйством. Кроме того, у нас присутствуют многочисленные виды услуг и работ, которых просто нет в федеральных перечнях.

В результате совместной работы, и за это я благодарна Алексею Михайловичу Лаврову, нам удалось оптимально распределить полномочия между федеральным центром и регионами. У субъектов Российской Федерации появились права по формированию региональных компонентов перечней работ и услуг для учета своих особенностей.

Завершая свое выступление, скажу, что, на мой взгляд, главная польза, главный результат реформы – это возможности, которые она предоставила и учреждениям, и потребителям услуг, и органам государственного управления. И еще очень важный, ценный результат заключается в том, что в отраслях удалось не только сохранить, но и привлечь новых высококвалифицированных специалистов, эффективных менеджеров – профессионалов, заинтересованных в результате.

Я думаю, что успешными реформы стали там, где наряду с применением финансовых и организационных механизмов были твердая политическая воля и искренняя заинтересованность в проведении не формальных, а качественных преобразований.

Л. И. Якобсон: большое спасибо. Не могу не присоединиться к прозвучавшим оценкам.

В. С. Назаров: действительно, показаны результаты реформы, а они и видны как раз на местах. И все же, если мы говорим о сфере государственного управления, то это огромное количество отраслей, это федерация и регионы, это муниципалитеты, и везде будет различная ситуация, везде будет совершенно иной результат. Одна и та же реформа абсолютно по-разному шла в разных регионах и даже в разное время. Были регионы, которые начинали очень активно проводить реформу, добивались хороших результатов, но сменялся губернатор, и они возвращались обратно на исходные позиции.

Но бывало и наоборот. Вот в Москве после прихода новой команды начались радикальные, быстрые движения. До этого об успехах Москвы никто не знал: строительный комплекс работал, все работало, но о значимых изменениях в системе управления мы не слышали. Поэтому, действительно, сложно дать какую-то общую оценку, ведь по каждому элементу, который мы возьмем, должен быть единый норматив (например, нормативы финансирования). Смысл в том, что всех надо поставить в одинаковые условия, чтобы конкурировали и давали лучшее качество.

В московских школах И. И. Калина выровнял эти нормативы, не сразу – поэтапно. Это была действительно очень жесткая реформа. А в здравоохранении как была смета, так и осталась. Наверняка в Москве происходит то же, что и во всей России: в ручном режиме распределяются объемы и определяются тарифы, а потом они могут подгоняться к необходимому результату. Почему? Потому что есть учредитель, который одновременно является учредителем всех этих учреждений и, соответственно, должен обеспечить две средних заработных платы и т.д. В результате частника онпустит только туда, куда сочтет нужным, а куда не сочтет – у него есть все инструменты его не пустить. И никакой конкуренции не будет. Все это очень похоже на классическую плановую экономику в системе здравоохранения и совсем не похоже на страховую модель.

Москва пошла своим путем, она провела действительно радикальную оптимизацию. Можно прийти к нормативу, как Москва, объединив практически всех. Если все учреждения объединить, то легко сделать единый норматив, ничем не рискуя, который будет и норматив, и смета.

Существуют большие различия в степени свободы, полноте тарифа по регионам и по отраслям.

Прибыль тоже не может формироваться. Более того, до недавнего времени (я не знаю, коллеги поправили или нет) даже тариф был жестко фиксирован – определялись доли: столько-то процентов на ЖКХ, столько-то – на зарплату и так далее. Во многих регионах проверяли, реально ли учреждение столько тратит, и если эта процентовка нарушалась, то учреждение серьезно наказывали. Поэтому о какой можно говорить свободе, если все так жестко прописано?

В том же здравоохранении федеральными нормами установлено 100 тыс. руб. на оборудование. Остальное надо просить. Частнику же никто не даст и этих денег.

Например, в нашем учреждении: есть госзадание, мы можем чуть больше на ЖКХ потратить или чуть меньше – есть возможность для маневра. Хотя федеральный закон не ограничивает меня в части закупки оборудования, есть приказ Минфина, где говорится: на особо ценное – 200 тыс. Поэтому если нужно приобрести что-то, что стоит дороже 200 тыс., то приходится идти в Минфин и просить субсидию, несмотря на то что в госзадании вполне могут быть источники для финансирования.

Вначале мы ставили себе действительно четкие цели: что мы хотим лучшего качества для потребителя, а для этого нам нужна конкуренция, хотим привлечь участников – и поэтому мы разворачиваем всю эту систему. А потом как-то все элементы этой системы пошли своим путем. И 44-ФЗ³ тоже идет своим путем. Очевидно, что все время что-то меняется, совершенствуется, но важно понимать, куда мы идем, какова конечная цель. Нам надо вспомнить, ради чего все начиналось, надо посмотреть на все элементы нашей системы, где у нас какие нестыковки.

Что действительно у нас ухудшилось за последние периоды, так это отчетность. За все 10 лет, что я руковожу организацией, не было года, когда бы отчетность стала легче. Когда я приходил, у меня была мечта, что я весь административно-управленческий персонал выведу на аутсорсинг и не будет ни одного человека в обслуживающем персонале: будут профессиональные кадры всем заниматься – и это будет эффективная модель. Это не работает, потому что отчетности становится так много, что только люди, каждый день работающие именно с определенным типом документов, который адресован именно моей организации, могут за исторически обозримый период в них разобраться. Человеку с улицы с этим не разобраться. И как было по дублирующему человеку на позиции – два бухгалтера, два кадровика, два закупщика – так они и остались. Только их нагрузка увеличилась.

В общем, отчетности становится только больше. У нас все-таки цифровизация идет, тотальная прозрачность, в принципе, Федеральное казначейство знает про меня почти все. Зачем тогда мы эти отчеты пишем, причем, на бумаге?!

Ладно, я директор, разберусь, один раз понял, как делать, и буду продолжать так же. Но когда этим занимаются учителя, врачи – это же дикость, это не их профиль, не этим они должны заниматься. Поэтому с отчетностью нам что-то надо решать: ее надо сокращать на порядки, автоматизировать.

Менеджмент уже свыкся со своей судьбой, но необходимо, чтобы люди, которые оказывают услуги населению, были бы от этой отчетности избавлены. Надо, чтобы они видели только свой конечный показатель, например, KPI по удовлетворенности пациентами.

Конечно, прав Алексей Михайлович, я с ним согласен, можно еще долго выражать недовольство. Нужны несколько федеральных проектов, и инструмент ГИФО (государственные именные финансовые обязательства) или образовательные ваучеры могут оказаться одними из самых любопытных.

³ Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 N 44-ФЗ.

Основное опасение, связанное с внедрением ГИФО в систему высшего образования, состояло в том, что все рухнет – все уйдут в Высшую школу экономики, а региональные вузы останутся без студентов.

Наш институт разработал модель, позволяющую очень плавно внедрять этот инструмент, с помощью которого постепенно, в управляемом режиме – и по регионам, и по специальностям – все-таки рынок труда вводился бы, и мы ушли бы от контрольных цифр приема, которые в ручном режиме распределяются по вузам – всем понятно, как это делается.

Я сторонник страховой модели здравоохранения. Надо хотя бы запустить pilotные проекты в нескольких регионах. Вспомнить, что коллеги из Вышки предлагали в 1990-х, и хотя бы в трех регионах попробовать это сделать. Очень аккуратно сделать. Но если мы увидим, что денег потрачено больше, а люди недовольны, то прекратить и сделать как Москва, объединив всех со всеми, и жить в административной системе. Тогда эту модель распространим на всю страну и не будем называть ее почему-то страховой.

Конечно, Алексей Михайлович сказал про сертификаты. Это тоже pilot, и мы активно стараемся продвигать его в регионах. Отрасли все разные, и регионы все разные, но видны успехи и неудачи, и что особенно важно – видны причины этих успехов и неудач. Практически каждый год добавляются новые регионы, работающие с государственным и муниципальным социальным заказом. Мне кажется, что это очень полезная и правильная идея. Она на практике возвращает нас к изначальной логике реформы, когда мы в отдельном регионе берем конкретную услугу – по обслуживанию пенсионеров, по спорту для детей, по дополнительному образованию – добавляем альтернативу с сертификатом и видим: это работает или не работает. Ведь если с федерального уровня по всей стране спускаются какие-то универсальные идеи, то скорее всего в каких-то регионах или сферах они приживутся, давая стократные плоды, а где-то, очевидно, они будут встребованы намного меньше.

Спасибо за внимание.

Е. А. Тополева-Солдунова: я со своей колокольни смотрю на тему, которую мы сегодня обсуждаем – это доступ негосударственных поставщиков к оказанию бюджетных услуг, причем не просто для того, чтобы дать им возможность тоже оказывать услуги и получать возмещение из бюджета (некоторые из них уже научились это делать хорошо и качественно). Мы все еще верим, что это в конце концов ведет к развитию конкуренции, к повышению качества услуг и появлению реальной возможности выбирать услугу у того поставщика, который удовлетворяет запросам.

Мы уже много лет в Общественной палате и в нашем Центре исследований гражданского общества и некоммерческого сектора в Высшей школе экономики этим занимаемся и наблюдаем за ситуацией. Могу сказать, что, безусловно, изменения есть серьезные, и, наверное, уже практически в любом регионе можно найти негосударственных поставщиков, хотя разница и между регионами, и между сферами, в которых они работают, колоссальная. Таких поставщиков можно найти даже в области социального обслуживания, которая изначально была самая «огосударствленная» – в ней было 99%

бюджетных поставщиков, бюджетных организаций. Сейчас в этой сложной сфере (все-таки это не здравоохранение и не образование, где уже и тогда работал активно частный сектор) задействовано как минимум 10–15%, а где-то даже 20% и более негосударственных поставщиков.

Слушая коллег, я думала: почему все же, несмотря на разные трудности и препятствия, есть прогресс? Общее видение предстоящих реформ, очевидно, было сформировано довольно давно. Был достигнут консенсус в понимании главного вектора движения – нужно развивать конкуренцию, предоставить возможность выбора получателю услуг. И для этого предлагались разные механизмы. Но, кроме того, была неоднократно с самого верхнего уровня власти продемонстрирована политическая воля по отношению к подобным переменам. Президент говорил об этом в целом ряде своих посланий Федеральному Собранию. Например, в 2015 г. было сказано о необходимости привлечения на рынок социальных услуг негосударственных поставщиков. Появился даже количественный показатель: «И, наконец, считаю правильным поэтапно направлять некоммерческим организациям до 10% средств региональных и муниципальных программ, чтобы НКО могли участвовать в оказании социальных услуг, которые финансируются за счет бюджетов» (Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 03.12.2015). О том, как правильно рассчитать эти 10%, в регионах спорят до сих пор, но факт остается фактом: это высказывание стало мощным стимулом для движения в направлении разгосударствления сферы социальных услуг. Ведь в его развитие появились соответствующие поручения.

Потом эта цифра стала встречаться в нормативных документах. И сейчас в федеральном проекте «Модернизация сферы социального обслуживания и развитие сектора негосударственных организаций в сфере оказания социальных услуг» записано, что уже к 2022 г. «удельный вес учреждений социального обслуживания, основанных на иных формах собственности, в общем количестве учреждений социального обслуживания всех форм собственности» должен достичь 20,3%.

Другим важным нормативным документом в данной области является «Комплекс мер по обеспечению поэтапного доступа негосударственных организаций, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению, на 2021–2024 годы» (утв. Правительством РФ 11.12.2020 N 11826п-П44). Первая версия этого плана появилась как раз во исполнение поручений Президента.

Значимым этапом нашей работы стало обсуждение законопроекта о социальном заказе. Были влиятельные противники (представители различных органов власти) того, чтобы закон в конце концов принял. Тем не менее сам дискуссионный процесс был не бесполезен и позволил проработать законопроект очень детально и глубоко.

В итоге, правда, окно возможностей, которое нам открылось после принятия закона, оказалось довольно узким – его распространили на начальном этапе лишь на небольшой спектр услуг. То, что сейчас он pilotируется уже в 30 субъектах, безусловно является позитивным фактором. При этом, как

уже отмечали коллеги, существуют огромные различия как в услугах, так и в ситуации в регионах. Есть регионы, где работают лишь одна-две негосударственные организации в сфере социального обслуживания, и те бывшие бюджетные учреждения, которые просто «перелицованны» в негосударственные. Полагаю, такие перелицованные организации отчасти все равно продолжают работать под контролем, причем очень бдительным, органов власти, но при этом по факту являются уже негосударственными, автономными некоммерческими организациями. И тут, конечно, было бы очень интересно проанализировать их деятельность в продолжительный период времени. Приобретают ли они черты негосударственных, работающих с ориентацией на общественно значимую миссию, применяя ценностный подход, или же с изменением организационно-правовой формы дух и стилистика их работы не меняются?

Когда первым модель «перекрашивания» применил Башкортостан, его многие критиковали, но с тех пор прошло уже много лет, подобные подходы применялись и в других регионах, и было бы очень интересно изучить их опыт.

Лестер Саламон в свое время успокаивал меня, когда я делилась с ним своими опасениями по этому поводу. Он говорил: «А ничего страшного. Давайте просто подождем и посмотрим, как это сработает в перспективе».

Я согласна с уже прозвучавшим мнением, что сегодня нет целостного подхода ко всему процессу. Насколько по-разному все происходит в разных сферах услуг! А если мы сравним разные документы по данной теме, например, Стандарт развития конкуренции и Комплекс мер по обеспечению доступа негосударственных организаций на рынок социальных услуг, различные отраслевые законы, то увидим, что они не очень стыкуются друг с другом, хотя, казалось бы, являются руководящими для одних и тех же процессов. Прав Владимир Назаров – действительно нет никакого целостного видения развития этой системы, анализа, где мы сейчас, куда нам надо двигаться, где мы преуспели, где мы отстали, где есть проблемы, а где они уже решены и т.д.

Л. И. Якобсон: Елена Андреевна, может быть, вы про полный тариф скажете?

Е. А. Тополева-Солдунова: что касается проблем с тарифами и нормативами, то я просто не понимаю, почему она оказалась столь неразрешимой. Едва ли вспомню еще тему, по которой было бы дано столько различных поручений и Президентом, и вице-премьерами, и министрами как-то разобраться и выработать новую прозрачную систему определения этих тарифов и нормативов на услуги. Но ничего не получается. Я не могу ответить на вопрос: «Почему?».

Проблема тарифов сегодня остается главным барьером для негосударственных поставщиков. Многие из них говорят: «Зачем нам связываться с бюджетными услугами? Ведь нам это абсолютно не выгодно. Тарифы настолько низкие, что они даже близко не покрывают непосредственных затрат на оказание услуги, а уж тем более не позволяют покрывать затраты на содержание помещений, оплату коммунальных услуг, эксплуатацию обо-

рудования». А ведь полный тариф, в нашем представлении, такие необходимые затраты тоже должен включать. Проблема эта, к сожалению, сохраняется. Плюс у нас возникла теперь новая проблема, которая все время воспроизводится в разных регионах: появляются негосударственные поставщики, уже успешно работающие, например, в сфере социального обслуживания по 442-ФЗ⁴, которые не относятся к сфере действия 189-ФЗ⁵ и не могут получать авансирование своих затрат. Эти организации оказывают услуги, готовят отчеты, и потом им органы власти говорят: «У нас нет в бюджете столько денег, чтобы возместить все ваши расходы на оказание услуги». И начинается тяжба с поставщиком, в которую вмешиваются и общественные советы, и федеральные ведомства, и мы как Общественная палата... Однако не всегда получается помочь.

Если органы власти так и не изыскивают средства для расчета с поставщиками, они начинают по ходу дела менять правила игры и говорят: «Мы пересмотрели правила, и теперь вы этим правилам не соответствуете, вы отчитались неправильно, поэтому мы вам ничего возместить не можем». В лучшем случае они соглашаются возместить понесенные затраты лишь частично.

Также до сих пор нет решения по поводу пересмотра региональных перечней услуг. Вот буквально сегодня получила запрос от одного региона: «Пусть нам федеральный Минтруд разъяснит, как мы должны обновлять перечни услуг, потому что наш Минфин отказывается согласовывать внесение изменений в этот перечень. Из-за этого мы не можем вносить туда какие-то новые востребованные услуги, которые предлагают негосударственные поставщики».

Во многих регионах мне часто говорят, что нужен новый посып с самого верха, чтобы развивалась конкуренция и давали возможность негосударственным поставщикам работать на рынке бюджетных услуг. Какие-то передовые региональные органы власти двигаются вперед и без сигналов, но остальным не хватает команды, мотивации сверху. Спасибо.

В. В. Климанов: будучи участником и, как минимум, активным наблюдателем этой реформы, хочу представить личное видение ее отдельных уровней, выводов и результатов.

Первое. Важный общий вопрос – удалась реформа или нет, как ее оценить. Реформа бюджетных учреждений происходила в процессе бюджетных реформ, и ей предшествовали перестроение межбюджетных отношений и реформа бюджетного процесса. Изменялась работа органов Федерального казначейства. Параллельно шел процесс становления новых форм поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций и многое другое. Нельзя забывать и про преобразования в управлении отдельными отраслями: в здравоохранении корректировались каналы финансирования, в образовании получил распространение нормативно-подушевой принцип и т.п.

⁴ Федеральный закон «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» от 28.12.2013 N 442-ФЗ.

⁵ «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» от 13.07.2020 N 189-ФЗ.

Поэтому оценивать успех или неудачу той или иной реформы в отрыве от других будет некорректно. В экспертном сообществе встречаются разные оценки того, насколько эффективной является, например, сложившаяся система межбюджетных отношений. Многие критикуют то, как осуществляются закупки продукции для государственных нужд. До конца не понятно, достигли ли мы желаемых результатов в отдельных отраслях социальной сферы. Оценки реформы бюджетных учреждений в этой связи также неоднозначны.

Второе. Реформа оказалась сложной для российской действительности. Разработчикам столь масштабных изменений нужно изначально понимать, что она затронет не только какое-то экспертное сообщество, не только федеральные органы государственной власти с их мощной правоведческой составляющей и консультативной поддержкой, с большими финансовыми ресурсами для возможных маневров, но и в том числе муниципальные учреждения в удаленной сельской местности. Многие участники реформы оказались не готовыми к такому валу юридически значимых действий, подготовке документов из-за недостаточной квалификации. Им пришлось иметь дело с ворохом юридической лексики, трудности представляли новая система бюджетного учета, которая сложнее стандартного бухгалтерского учета, сама система государственных и муниципальных заданий и все, что с этим связано. Во многих случаях даже поддержки со стороны представителей регионального уровня не хватало.

Третье. Понятно, когда мы говорим о том, что конечные цели не достигнуты, то «за кадром» остается вопрос: а хотело ли высшее руководство, чтобы эта реформа привела к заявленным результатам? Нужна ли на настоящем этапе загаданная в рамках реформы децентрализация в части повышения самостоятельности оказания этих самых государственных услуг? Мы видим, что сейчас все инициативы федерального центра, напротив, сводятся к централизации многочисленных социальных услуг, которые, исходя из теоретических построений, должны быть максимально приближены к потребителям. Об этом свидетельствуют действия, связанные первоначально со школьным, а потом и дошкольным образованием. Не готова была система управления в нашей стране идти по пути децентрализации.

Не вписываются в сконструированную модель государственных учреждений или, точнее, получателей бюджетных средств и автономные некоммерческие организации, которые являются во многом формой ухода от использования инструментов финансирования государственных услуг, предложенных реформой.

Готова ли была в целом система, построенная на отраслевых принципах управления с жестким ведомственным сепаратизмом, идти по пути создания многопрофильных учреждений? Нет. Этим, наверное, и можно объяснить недостижение конечных целей реформы бюджетных учреждений.

Четвертое. Под реформу активно и вынужденно подстраивалось и иное законодательство. Реформа вызвала подстройку «смежных» законодательных сфер, которые мы тоже должны оценивать вместе с этой реформой. Например, было внесено немало поправок в Бюджетный кодекс в части его осуществления – в части введения новой системы бюджетного учета и отчетности.

Пятое. Детализация полномочий. В середине 2000-х гг., когда была запущена реформа бюджетных учреждений, стало понятно, что нужно четко детализировать полномочия, в том числе для регионов и муниципалитетов. Этот процесс происходит до сих пор. Недавно принятый Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. N 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», вступающий в действие с 2023 г., довел перечень региональных полномочий до 170 пунктов, в то время как первоначально принятая в 2003 г. редакция аналогичных положений ныне действующего закона (п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ) включала 41 пункт полномочий регионов. То есть вместе с реформой бюджетных учреждений шло увеличение количества, а в некоторых случаях – детализация полномочий самих регионов. Аналогично и с муниципалитетами. Здесь бок о бок шли разные реформы. Мне кажется, что когда мы стали конкретизировать деятельность учреждений, то вынужденно пошли и по пути избыточной детализации в части полномочий.

Шестое. Унификация разного рода перечней услуг. Это проблема отсутствия отраслевых реестров и классификации государственных и муниципальных услуг. Вопрос остался открытым. Нужно ли создавать единый федеральный классификатор с региональными особенностями? Этот вопрос был изначально поставлен как достаточно жесткий в части продвижения самой реформы. Однако в последующих действиях и позициях не был четко обозначен. Как же все-таки эта конструкция должна выглядеть?

Седьмое. Отчетность и оценки эффективности услуг, оказываемых на основе отчетности. Отнюдь не все результаты проведенных преобразований можно выявить. Например, из-за того, что государственное задание доводится в учреждения с общей суммой на его выполнение, мы не имеем финансовой отчетности по общему объему заработной платы в учреждениях. Непонятно, например, как она меняется в целом в бюджетном секторе. А это значит, что возникают сложности с оценкой эффективности действий, которые связаны с данной реформой. Реформе явно не хватает более развернутой системы отчетности.

Восьмое. Очевидным вызовом для бюджетного сектора в целом стала цифровизация. Цифровизация, пожалуй, позволила бы и без реформы быстро перейти к оптимизации бюджетной сети. Если бы кто-то 15 лет назад знал, что без многочисленных отделов кадров, бухгалтерии, юридических служб и иных сопутствующих структур в каждом мелком учреждении сверхизбыточный в начале реформы административно-управленческий персонал рухнет самостоятельно, то тогда и политически сложные мероприятия, сопутствующие запуску реформы, проводить было бы легче. Причина успешности, высокой результативности реформы в этом вопросе может быть не в тех действиях, которые были в ней заложены, а в том, что цифровизация предоставляла такие технологические возможности.

Девятое. Переходный период в реструктуризации бюджетных учреждений. Закончился ли он? Или реформа у нас бесконечная? Иногда, когда мы запускаем какие-то преобразования, в том числе в данном случае с уч-

реждениями, мы должны понимать, что работа происходит не в чистом поле, путем создания новых «правильных» учреждений с нуля, а идет переход к новому там, где уже существуют сложившиеся сети, кадры и их взаимоотношения. Схемы, отражающие направления преобразования, во многом это не учитывали. Переходный период важен в осуществлении реформ, и понимание его законченности тоже необходимо.

И десятое, последнее. Хочу предложить провокационный вопрос-утверждение. Было бы хорошо, если при оценке реформ использовался бы также принцип оценки эффективности как соотношение объемов затрат на эти преобразования и полученного результата. Стоит ли результат предпринятых усилий?

У меня нет понимания объема затрат и действованных ресурсов на проведенные мероприятия. Да, бюджетный сектор стал более эффективным. В Москве, например, однозначно так. Система заработала лучше, чем она действовала раньше, в разных отраслях, в различных секторах. Но чего стоил сам переход?

Нужны ли были такие преобразования в регионах страны? Речь о небольшом муниципальном учреждении, оказывающем публичные услуги на локальных рынках.

Давайте попробуем вместе оценить, во что эта реформа бюджетных учреждений обошлась стране, в какой процент от годового ВВП и какие эффекты для такой-то части населения страны были получены. Было бы здорово получить такие результаты. Не знаю, как эту задачу решить, поэтому оставляю это в качестве вопроса для будущих продуктивных экспертных обсуждений итогов реформы бюджетных учреждений.

Л. И. Якобсон: спасибо большое. На мой взгляд, заключительные слова Владимира Викторовича уместно вспомнить, обсуждая и другие реформы. То же относится и к акцентированной Владимиром Викторовичем проблеме неравномерной готовности к реформированию на местах. Когда инициируем перемены, важно задумываться, насколько люди к ним готовы. Задумываться не для того, чтобы отказываться от насущных изменений, а чтобы сделать подготовку к ним, в том числе даже психологическую, неотъемлемой составной частью проектов реформирования.

И. В. Абанкина: я считаю, что одно из самых главных направлений трансформации и социальной сферы, и бюджетного регулирования связано с очень глубоким и серьезным изменениемправленческого мышления.

В целом, реформа была затянута так, чтобы управленческое стратегическое мышление привнести в административную систему, как и понимание того, что надо ключевым образом менять стратегии, создавать новые технологии управления. Такое понимание необходимости стратегических изменений созрело практически во всех отраслях социальной сферы и на уровне государства, но пути того, в какую сторону двигаться и какого типа мышление надо формировать, были совершенно не ясны. Соглашусь, следует оценивать готовность или неготовность к реформам бюджетного сектора. Мы не можем сбрасывать со счетов имевшееся сопротивление реформам. И это сопротивление присутствовало во всех отраслях соци-

альной сферы и на разных уровнях государственной власти и управления. Оно было связано не только с неготовностью, но и с консервативностью очень многих руководителей, с наработанными принципами их деятельности, в первую очередь, в управлении. Поэтому в процессе трансформации происходила смена управленческого мышления, переход на принципы ответственного финансового менеджмента – вот это мне бы хотелось подчеркнуть.

До этого реформы не базировались на ресурсной сообразности. То, что удалось сделать, начиная с 2000 гг., параллельно ведя реформы по нескольким ключевым направлениям, – все это глубочайшие системные изменения. Лев Ильич и Татьяна Львовна прекрасно помнят, что наша концепция модернизации российского образования 2001–2010 гг. шла параллельно с реформой бюджетного сектора, новой концепцией межбюджетного регулирования 2001–2005 гг. (и Алексей Михайлович здесь в лидерах был, и Владимир Викторович). Одновременно шла реформа местного самоуправления, устанавливалось новое распределение полномочий между уровнями государственной власти и местного самоуправления. Поэтому такая государственная политика, направленная на системность изменений по ключевым направлениям, не могла не вызвать сопротивления со стороны многих руководителей. Я подчеркну – осмысленного сопротивления из-за опасений и рисков, что руководители не найдут своего места в этом процессе, и просто из-за низкого уровня профессионализма и невозможности быстро мобилизовать именно управленческие кадры на всех уровнях – муниципальном, региональном и федеральном.

Поэтому с позиции изменения стратегического управленческого мышления я оцениваю прошедшие 20 лет как очень серьезную, успешную трансформацию. У нас в стране сложился новый класс управленцев, утвердились новые принципы управления. Мы можем сетовать на его огосударствление, но, если сравнивать с тем, от чего мы уходили, это принципиально иная система государственного и муниципального управления. И проявляется она в первую очередь в мышлении, воплощенном в деятельности и практике технологических управленческих решений. Я отношу это к очень серьезным успехам реформ, несмотря на продолжающееся сопротивление.

Совершенно согласна, что имеет место нестыковка, даже противоречивость многих документов (Елена Андреевна об этом говорила), о большинстве из которых мы готовы сказать, что это не «дитя мира», а «дитя войны». И вот окруженные этими противоречивыми документами (фактически «детьми войны»), очень низкой культурой договороспособности, тем не менее мы можем сегодня утверждать, что вовлеченные в реформы руководители образовательных учреждений, учреждений культуры, спорта, социального обеспечения, организаций некоммерческого сектора, принимая стратегические и тактические решения, делают это с учетом ресурсного обеспечения и достижимости изменений, с учетом результата. Ориентир на результативность – это вектор, он абсолютно соответствует международной тенденции в управлении, концепции new public management, и мне кажется, в современной России он существует.

Мне представляется очень важным подчеркнуть: да, мы говорим, что у нас разные результаты. Те регионы, муниципалитеты и организации, которые сумели сделать свои, а не навязанные сверху по бумажке планы стратегического развития, вот там мы действительно видим успехи, видим результаты, видим изменения в деятельности. И сегодня, как мне кажется, один из главных результатов реформ в том, что мы отказались от финансирования через ассигнование сети учреждений, образно говоря от «поддержки кирпичей». Сегодня финансируется деятельность людей, использующих новые механизмы стратегического управления. Это я отношу к очень серьезным системным стратегическим достижениям. Да, порой это очень болезненно, противоречиво, с откатом назад, с непониманием, потерей смыслов по ходу движения. Но очень важно, что в когорте руководителей организаций любого размера вызрели технологии управления, основанные на достижении реального результата, на диалоге с человеком, с социальными группами – с теми, кому оказываются эти услуги. Раньше такого не было. Все-таки на предыдущем этапе доминировало административное управление, при котором не ставилась задача выбора ресурсно сбалансированных решений.

Что, мне кажется, совсем не удалось, – это решить вопросы имущества, имущественных отношений, имущественного комплекса.

Вопрос, к которому подступали много раз и пока не достигли успеха, – это качество профессионального труда, качество деятельности педагога, театрального работника, творческого работника, спортивного тренера, социального работника. Мы не сумели его мотивировать на понимание новых профессиональных ориентиров. Потеря ориентиров – тоже очень серьезный антитезис для реформ. Существо труда, часто рутинного, сейчас меняется почти во всех сферах на творческий труд, и это чрезвычайно важно.

И последнее. Этим очень много занимались коллеги, и Александр Яковлевич будет выступать по этой теме: это передача права распоряжения общественными ресурсами от органов власти непосредственно самим потребителям. Неважно, делается ли это через систему сертификатов, грантов физическим лицам, через институт бюджетных назначений или с использованием еще каких-то механизмов, но вот это соучастие в управлении – мы к нему пока не подступились. Мы много раз ставили эту задачу, мы экспериментировали, но продвинуться к предоставлению права реального участия в распоряжении общественными ресурсами не смогли. Здесь я возвращаюсь к тому, о чем говорила Татьяна Львовна, – у нас кризис доверия: мы не сумели наладить новую систему доверия в структуре органов власти с людьми, с разными социальными группами. Соответственно, мы не доверяем им это участие в праве распоряжения общественными ресурсами ради эффективности и качества, но и они в ответ тоже не доверяют. Мне кажется, это вопросы на будущее, это вопросы имущественных отношений, это право распоряжения общественными ресурсами не только органов власти и чиновников, но и самих людей, и профессиональные ориентиры в деятельности самих работников учреждений. Спасибо за внимание.

А. Я. Рубинштейн: начну с того, что я не согласен с Алексеем Михайловичем и совсем по-другому оцениваю как деятельность Министерства фи-

нансов, так и результаты реформирования бюджетной сферы. Я буду критиковать, причем в двух аспектах: во-первых, с позиций близкой для меня сферы культуры, во-вторых, исходя из сопоставления реальных потребностей культуры с целями бюджетной реформы, неважно, в какой мере ее удалось реализовать. При этом я постараюсь опираться на результаты научных исследований Вышки и Государственного института искусствознания.

Последнее десятилетие отмечено рядом *абсолютно недружественных* по отношению к культуре проектов финансового ведомства. Наверное, со своей колокольни Минфин видит только «пожирателей» финансовых ресурсов и не осознает истинную роль культуры, без которой любое общество, любое государство обречено на одичание. Я могу допустить, что ведомственные заботы по сохранению «государева кошелька» превращают чиновников в «близоруких бюрократов», которые реально не понимают, для чего вообще нужна культура и почему нужно тратить государственные средства на театры, концертные организации или музеи. Чтобы снизить уровень своей профессиональной слепоты, чиновникам, по-видимому, надо больше доверять рекомендациям ученых и прислушиваться к мнению ведущих деятелей искусства и культуры, которыми страна справедливо гордится. И главное, нельзя забывать, что бюджетные средства – это совсем не собственность Минфина!

При этом я никак не намерен любые интенции реформаторов, выступающих против свободы творчества, относить на счет Минфина. Есть и другие герои наших дней, узурпирующие право оценивать результаты творческой деятельности. Не могу в связи с этим пройти мимо недавнего совершенно возмутительного выступления в Общественной палате РФ бывшего первого заместителя министра культуры господина Аристархова:

«... право на свободу творчества никак не предполагает обязанности государства финансировать все подряд и давать деньги на все то, что Калягин, его коллеги или кто-то еще объявит «искусством» ... группе театральных деятелей удается в течение многих лет кормиться на бюджетные деньги, за счет российского общества – и одновременно разлагать это общество, подрывая ценности, на которых оно основывается».

Да, это уже очень знакомая по советскому прошлому «цензурная колокольня». И лишь однозначная реакция творческой интеллигенции позволила защитить культуру от очередного удара Аристархова.

Приведу теперь ряд других примеров реформаторских интенций, но уже непосредственно финансового ведомства. Речь идет о стремлении Минфина к унификации нормативно-правовой базы без учета специфики и особенностей творческого труда, о попытках распространить на культуру и искусство нормы социальной сферы и даже государственных услуг. Замечу, если и удавалось иногда остановить реализацию этих бюрократических шедевров, то лишь при очень больших усилиях общественности – Союза театральных деятелей и депутатов Государственной Думы. Такие столкновения господин Лавров, наверное, хорошо помнит: мы часто сталкивались с Алексеем Михайловичем в довольно жестких спорах. Но о них имеет смысл сказать более подробно.

Сюжет первый. В соответствии с идеологией реформы, предложенной, как известно, финансовым ведомством, организации культуры и образования, учредителем которых выступает государство или муниципалитеты, должны относиться к организациям, оказывающим государственные услуги. С такой позицией, которую Минфин длительное время упорно отстаивал, согласиться в принципе невозможно, ибо организации культуры ни в какой мере не являются органами исполнительной власти, которые, согласно законодательству, только и могут оказывать услуги подобного рода (Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2010 г. N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»). Неправомерность и даже некорректность попыток такой унификации очевидна. Подчеркну, создаваемые организациями культуры и искусства товары и услуги – культурные блага – являются результатом деятельности самостоятельных творческих коллективов. И хотя при очень большом сопротивлении Минфина удалось все же вывести культуру из-под закона «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» от 13.07.2020 N 189-ФЗ, его применение в сфере образования также следует считать абсолютным провалом бюджетной методологии финансового ведомства, которая продолжает затруднять работу большинства организаций гуманитарного сектора экономики.

Сюжет второй. Следует специально подчеркнуть, что организации культуры не имеют отношения к социальной сфере – функционирование которой, как известно, направлено на жизнеобеспечение людей, их здоровья, работоспособности, долголетия, помочь неимущим. Что же касается организаций культуры и искусства, то они не предоставляют и социальных услуг, но в соответствии со своей миссией создают культурные ценности, удовлетворяют культурные потребности населения и общества, участвуют в формировании человеческого капитала. Особенностью культурной деятельности является отложенный во времени экстернальный эффект, проявляющийся, главным образом, в повышении уровня гражданской культуры и доверия в обществе, его сбалансированности и устойчивости, в инновационном векторе развития экономики. Все это относится и к образованию, функция которого (не надо забывать об этом) состоит в воспроизведении знания, формировании человеческого капитала, что опять-таки не связано с социальной сферой. Полагаю, что экономическая наука не дает никаких оснований для трактовки взаимоотношений государства и искусства в виде социального заказа и не допускает описание бюджетного финансирования культурной деятельности в таких терминах.

Сюжет третий. Разработанный в Минфине «Порядок формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания» (Постановление Правительства РФ N 640 от 26 июня 2015 г.) сыграл еще худшую роль и породил для организаций культуры, а пожалуй, и для всего гуманитарного сектора значительные трудности. Фактически это сохранение сметного подхода, который адаптировали к установленным нормам.

На мой взгляд, если и можно было бы говорить о нормативных затратах, то лишь о затратах бюджета (в виде определенной доли расходов на культуру), как это было сделано в основах законодательства в 1992 г. Но Минфин решил ограничить деятельность организаций культуры. Сегодня уже рассказывают анекдоты о том, как Министерство культуры с подачи Минфина установило (на 18 страницах!) нормативы расходов театров. А в тот период это была настоящая беда. К примеру, театрам были установлены нормы затрат человека/часов при создании декораций одного метра грозового неба и другие нормативы для одного метра солнечного неба. И опять лишь в результате значительных усилий театрального сообщества удалось остановить это совершенно дикое постановление, которое было все же отменено. Вот здесь и задумашься о целях финансового ведомства. Какие задачи ставит Минфин, погружая культуру в недружественную экономическую среду?

Сюжет четвертый. Принципиальное возражение вызывает и продвигаемое финансовым ведомством положение о том, что бюджетные средства должны распределяться на конкурсной основе между государственными (муниципальными) учреждениями и некоммерческими организациями (НКО). Дело в том, что, создавая государственные (муниципальные) учреждения для выполнения определенной миссии, зафиксированной в соответствующих уставах и отражающей государственную культурную политику, учредитель берет на себя соответствующие *бюджетные обязательства по финансированию их деятельности, которые не допускают конкурсные процедуры.*

Совершенно другое положение характерно для НКО, учредителем которых государство не является и потому не несет перед ними никаких бюджетных обязательств. Действуя на свой страх и риск, НКО не имеют, по сути, и никаких ограничений в своей деятельности. Любые попытки «стирания» границ между бюджетными обязательствами учредителей и факультативным финансированием проектов направлены, собственно, на сокращение бюджетного финансирования государственных и муниципальных учреждений культуры, порождая бюрократический произвол в комбинации с коррупционным потенциалом.

Я многие годы выступаю за приватизацию или хотя бы разгосударствление учреждений культуры, но совершенно с других позиций, нежели господин Лавров. Для меня это обусловлено желанием сделать организации культуры по-настоящему самостоятельными и свободными от гнета бюрократов. В свое время экспертная группа СТД совместно с учеными Института искусствознания предлагали способ решения данной проблемы. Речь шла о долговременном контракте государства (муниципалитета) с каждым конкретным театром, в котором предусматривались бюджетная квота, гарантирующая финансирование, и передача в его полное хозяйственное ведение того имущества, включая здания, которое было в распоряжении театра.

Сюжет пятый. Теперь о рекомендациях науки и несостоявшихся реформах. Развитие рыночных отношений создает широкие возможности для привлечения дополнительных финансовых ресурсов в сферу культуры. Од-

ной из самых распространенных мировых практик является институт «маркированных налогов», реализующий политику «производитель продуктов с негативными эффектами – участвует в финансировании социально полезных благ». Речь идет о специальных налогах, предусматривающих прямое направление в сферу культуры доходов от конкретных видов налогов и сборов. Их перечень устанавливается налоговым законодательством или иными нормативными актами. В качестве таких налогов, поступления от которых направляются непосредственно в сферу культуры, могут использоваться акцизные сборы на табак и алкоголь, а также налоги от доходов тотализаторов, букмекерских контор и т.д.

Сюжет шестой. К числу важнейших новаций, предложенных наукой, следует отнести «Институт индивидуальных бюджетных назначений», который предусматривает возможность свободного выбора приоритетных направлений расходования небольшой части (в пределах 1–2%) уплачиваемого налога, реализующего право налогоплательщиков самостоятельно решать, какие виды культурной деятельности имеют для них наибольшее значение. Содержательной доминантой этого института является прямое участие граждан в распределении бюджетных средств, их превращение в субъектов культурной политики. В основе этого механизма лежит успешная практика ряда европейских стран, в соответствии с которой небольшие отчисления от подоходного налога направляются на культурные нужды. Следует подчеркнуть, что число стран, где используется этот весьма эффективный институт гражданского общества, постепенно возрастает, как и растет число физических лиц, желающих заниматься «процентной филантropией».

Сюжет седьмой. Фонд целевого капитала (эндаумент). Механизм эндаумент-фондов, реализующий стратегию «тратить не растративая, накапливать», уже доказал свою эффективность в обеспечении стабильного источника финансирования гуманитарных программ. В соответствии с действующим законодательством, доходом от целевого капитала является доход от доверительного управления имуществом, составляющим этот капитал. В России с принятием в 2006 г. Федерального закона «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций» (N 275-ФЗ) появилась реальная возможность для формирования этого института дополнительной поддержки организаций образования, культуры, науки, искусства, архивного дела и др. Однако из-за нехватки финансовых ресурсов в сфере культуры данная модель пока развивается крайне медленно. Для наполнения указанных эндаумент-фондов достаточными финансовыми ресурсами, кроме традиционных источников формирования целевого капитала, можно было бы использовать поступления от маркированных налогов и индивидуальных бюджетных назначений. Решением с двойным позитивным эффектом может стать объединение трех институтов поддержки культурной деятельности: институт индивидуальных бюджетных назначений, маркированные налоги и эндаумент-фонды. В этом случае ежегодные взносы от «процентной филантропии» и маркированных налогов будут сохраняться и накапливаться в со-

ответствующих эндаумент-фондах, обеспечивая поддержку культурной деятельности. Следует подчеркнуть, что, в отличие от бюджетных субсидий, указанные средства должны распределяться исключительно на конкурсной основе в виде соответствующих грантов.

И в заключение повторю, что других идей у этого монопольного ведомства – Минфина, кроме порожденных непроходящим желанием все стандартизировать и сократить бюджетные расходы на культуру и образование, так и не появилось. И здесь возникает естественный вопрос: почему в Минфине принимают решения, выходящие за рамки исполнительного органа, в обязанности которого входит лишь реализация решений представительной власти? Опыт предыдущих инициатив Минфина позволяет говорить о захвате этим ведомством чужих компетенций. Пора понять наконец, что финансирование культуры, образования и науки – это не благотворительность бюрократов, а инвестиции в человеческий капитал, от которого зависит экономический рост и благосостояние общества.

Вышка много сделала, развивая направление исследований гражданского общества, которое ведут Якобсон и Мерсиянова. По-видимому, настало время и финансовому ведомству обратить внимание на эти успешные научные разработки.

Сформулирую свою позицию: решить проблемы бюджетного финансирования, игнорируя институты гражданского общества, просто невозможно. Это *центральный сюжет* будущих реформ. Какие же я вижу перспективы? Пока они кажутся мне весьма неопределенными и скорее со знаком минус.

Л. И. Якобсон: мне кажется, что расхождения между Александром Яковлевичем и Алексеем Михайловичем в отношении конкретных решений связаны с разными базовыми представлениями. Алексей Михайлович говорил о конкуренции и о том, что менее эффективный должен уйти, а позиция Александра Яковlevича состоит в том, что, если государство создало учреждение, оно фактически взяло обязательство его поддерживать. Или я не так понял?

А. Я. Рубинштейн: не так. Я принципиально выступал и продолжаю выступать за преобразование государственных бюджетных учреждений культуры в организации с принципиально иным статусом. Но пока этого не произошло, ответственность учредителя, конечно, есть.

Л. И. Якобсон: Алексей Михайлович, пожалуйста.

А. М. Лавров: во-первых, Александр Яковлевич, уважаемые коллеги, у меня вопрос: если Минфин такой злодей, зачем с ним вообще работать, приглашать на обсуждения? Давайте пригласим Минкультуры, Минобразования на этот же круглый стол, Минэкономики. Елена Юрьевна выступает как представитель финансовых органов. Коллеги, вы с кем работаете по реформам? Лев Ильич, скажите, пожалуйста, кто у вас главный адресат, оппонент, партнер? Отраслевые министерства?

Л. И. Якобсон: мы работаем со всеми и с Минфином в том числе. И я-то точно знаю, что Минфин отнюдь не злодей. Но у людей действительно есть разные базовые представления.

А. М. Лавров: второй тезис. Реформа по 83-ФЗ, я его специально не называл, поскольку это технический закон, что его называть. Главное – это созданные институты. А все мы помним, какими они возникли. Это было проведено Минфином однозначно и бесповоротно. Соцзаказ, несмотря на яростное сопротивление, в частности деятелей культуры, – был решением отрасли и тоже был проведен Министерством финансов.

Итак, все, что на данный момент конкретного сделано в стране, сделано усилиями Минфина. И результат очевиден. Москва и Московская область, Тюменская область, в какой-то степени Башкортостан, Татарстан, Пермский край – все эти регионы не боролись с глупостями Минфина, а воспользовались возможностями, потому что до 2010 г. никакой самый умный и самый пробивной губернатор даже сдвинуться с места не мог в этой сфере, а сейчас может.

Я с Александром Яковлевичем абсолютно согласен: где вы видели государственные и муниципальные театры в таком количестве? Они должны быть все негосударственные, получать гранты. И когда мы говорим об уважении деятелей культуры, это значит, что мы к ним относимся точно так же, как ко всем, особняком никто не стоит, все производят социальные блага. Разве социальная защита услуги производит в таком узком материальном их понимании? Любой продукт может производиться либо в результате работы, либо в виде услуги или товара. А то, что из этого является общественно значимым благом или не является, – это уже предмет отдельной дискуссии. По этому вопросу я нашел кучу диссертаций, где очень убедительно доказывалось, что культура производит услуги. Если ты находишься на государственном имуществе, оперативном управлении, живешь за счет государственного бюджета, значит, ты – учреждение. Если ты считаешь, что ты какой-то особенный, давайте это будет негосударственное учреждение с государственным участием или без участия, как во всем мире принято, будем давать гранты. Тогда не нужен и 44-ФЗ, и нормативы никакие не нужны.

А. М. Лавров: если бы для отрасли культуры в нынешнем состоянии были созданы благоприятные условия, то не требовалось бы реформы, чтобы учреждения отрасли стали негосударственными. Кому комфортно в этой сфере? Я вижу, что образованию, социальному обслуживанию, социальному обеспечению, дошкольному образованию в целом комфортно в рамках бюджетных учреждений, как и большинству вузов. Культуре некомфортно. Поэтому давайте отрасль культуры переводить на негосударственный статус, с имуществом в аренде, может, и в собственность отдавать, ничего страшного в этом нет, а не пытаться уникальную отрасль, не подходящую ни под какие правила, затолкнуть в общие правила.

А Минфин будет всегда одинаково ко всем относиться. Имущество в оперативном управлении – извольте отчетность предоставлять, что с ним происходит, а не сдавать его в аренду или что-то еще делать. И пусть будут и на грозовое облако, и на грозу нормативы. Что в этом такого? Пусть их будет 10 тыс. нормативов, творец свободен. Тем более 44-ФЗ можно не использовать – сами знаете, какое количество в нем для отрасли культуры сделано исключений. Пожалуйста, работайте, творите.

Если Александр Яковлевич призывает нас сделать следующий шаг к реформе, провести на примере отрасли культуры разгосударствление, что ж, давайте предложим этот вариант. И если отрасль культуры поддержит, то это будет примером для всех других отраслей, которым сейчас более или менее комфортно в бюджетном статусе, но, в принципе, в негосударственном будет еще комфортнее. Совершенно справедливо Ирина Всеходовна говорила – все вырастает из имущества. Пока у нас государственная собственность в оперативном управлении, невиданном во всем мире, у нас такие коллизии все время будут возникать. Надо найти способ выхода из этой коллизии.

И контроль за обязательствами. Если театр, извините, не платит какому-то кредитору хоть что-нибудь, кто будет отвечать? Финансовый орган. Отсюда финансовый орган, конечно, хочет знать, какие обязательства и в каком объеме берет на себя театр. В ситуации, когда финансовый орган ни за что не отвечает, а есть только гранты, то, пожалуй, можно и здание театра продать за долги.

Мы вовсе не за то, чтобы всех под одну гребенку, мы за то, чтобы был единый порядок для тех, кто работает на государственном имуществе и принимает фактически имущество от имени государства. Субсидиарной ответственности формально нет, но де-факто она существует. Вот с этим и надо разбираться.

Л. И. Якобсон: я рад, что наши читатели ощутят реальную остроту дискуссий о реформировании бюджетной сферы. Действительно, отличные эксперты, одинаково стремящиеся к тому, чтобы все лучше и качественнее работало, по-разному видят картину, потому что глядят с разных «колоколен».

С. В. Шишкин: я хотел бы обозначить те направления преобразований в системе здравоохранения, которые активно отстаивала Высшая школа экономики, и те направления, которые не были инициированы ВШЭ, но иногда в этом именно ее обвиняют.

В первую очередь нужно сказать о постановке задачи конкретизации государственных гарантий. У нас гарантировается бесплатная медицинская помощь, но эти гарантии были сформулированы в общем, декларативном виде вне связи с размерами государственного финансирования здравоохранения. Формально сегодня все территориальные программы государственных гарантий сбалансированы с размерами их финансового обеспечения. Однако если мы спустимся на уровень конкретного заболевания, то те инструменты, которые были предложены для балансировки денег и медицинской помощи, – стандарты медицинской помощи при заболеваниях, – с деньгами не сбалансированы.

Почему так произошло? На ответ может натолкнуть размышление о том, какие виды помощи получили большую конкретизацию в программе государственных гарантий. Наиболее детально в программе государственных гарантий прописаны виды высокотехнологичной медицинской помощи, оказываемой в основном федеральными медицинскими учреждениями и финансируемой с федерального уровня, т.е. деньги на эти виды помощи распределяются федеральными органами. И здесь понятен интерес тех, кто распределяет, и тех, кто получает, в том, чтобы эти виды помощи были чет-

ко указаны в программе государственных гарантий. А те гарантии, которые относятся к повседневной доступности медицинской помощи для наших граждан, так и остаются расплывчатыми.

Следующее направление преобразований в системе здравоохранения, которое НИУ ВШЭ всегда активно отстаивал, – это модернизация системы обязательного медицинского страхования. До 2010 г. она была фрагментирована и эклектична. В 2010 г. был принят новый закон об обязательном медицинском страховании, упорядочены финансовые потоки, система сейчас управляема. В этом смысле все хорошо. Но эффективность действующей системы обязательного медицинского страхования низкая. Это совсем недавно констатировала Счетная палата Российской Федерации. Какие здесь нужны изменения? Мы долгое время призывали к внедрению рисковой модели, в которой страховые медицинские организации выступают не посредниками в движении финансовых средств из территориального фонда обязательного медицинского страхования к медицинским организациям и выполняют очень ограниченный набор функций, как сейчас, а могут влиять на тарифы, на распределение плановых объемов медицинской помощи между медицинскими организациями и несут финансовую ответственность за результаты оказания медицинской помощи. Эту рисковую модель внедрить не удалось. Сейчас я скептически отношусь к перспективам ее использования. Если мы попытаемся даже в пилотном режиме ее где-нибудь внедрить, то ситуация может быть только ухудшена. Почему? Потому что такая модель предъявляет очень высокие требования к мотивации и качеству регулирования работы страховщиков и медицинских организаций. Едва ли такая модель будет «настроена» должным образом. А значит, неизбежно возникнут проблемы с доступностью и качеством медицинской помощи для застрахованных.

Важное изменение, которое было связано с модернизацией системы обязательного медицинского страхования, – это внедрение новых способов оплаты медицинской помощи. Действительно, ушли от финансирования медицинских учреждений по смете, ушли от оплаты стационаров по тарифам за койко-день и внедрили способ оплаты за законченный случай лечения по тарифам, установленным для клинико-статистических групп заболеваний. Деньги теперь идут в медицинские организации в привязке к конкретным результатам. С экономической точки зрения деятельность медицинских организаций и движение финансовых средств стали более прозрачными. Это бесспорное достижение. Здесь при всех претензиях к существующим тарифам следует поддержать усилия и государства, и Минфина, в частности, по нормированию затрат. Однако внедрение такого способа оплаты проводится не только для того, чтобы финансовые потоки были более прозрачными, но и для повышения эффективности использования ресурсов, в том числе за счет реструктуризации оказания медицинской помощи. Больницы берут на себя те виды помощи, которые они оказывают наиболее эффективно. Развивается конкуренция. Так это происходит во всем мире при внедрении оплаты за законченный случай лечения по тарифам для клинико-статистических групп заболеваний. Вот этого у нас не получилось. Не получилось

потому, что в первую очередь не хватило денег на то, чтобы выровнять тарифы для разных медицинских учреждений: они у нас по-прежнему индивидуальные, что противоречит требованиям эффективного распределения ресурсов. Сделать единые тарифы для всех – это значит сильно увеличить финансирование здравоохранения, на что пока политической и экономической возможностей, как мы понимаем, нет.

Что касается реформы бюджетного сектора и перехода к новым типам учреждений, о чем сегодня много говорилось. Я думаю, что здесь основной эффект для учреждений здравоохранения состоит в некотором облегчении их хозяйственной деятельности. Но нет свидетельств того, что эта реформа оказала сильное влияние на эффективность их деятельности.

Теперь об изменениях в структуре оказываемой медицинской помощи. Мы давно выступаем за приоритетное развитие первичной медико-санитарной помощи, благодаря чему часть стационарной помощи может быть переведена в амбулаторный сектор, что соответствует мировым тенденциям. Частично это произошло, но стационароцентрическая модель оказания медицинской помощи у нас по-прежнему сохраняется. Что же касается первичного сектора здравоохранения, то лишь в последние 3–4 года Президент и Правительство обратили внимание на необходимость увеличения инвестиций в его развитие. Здесь движение есть, принят новый федеральный проект, хотя каких-то изменений в организационных моделях оказания этой помощи пока не произошло. Мы выступали за широкое внедрение института врача общей практики, в том числе в форме индивидуального предпринимателя, в форме групповой общей врачебной практики и других. Пока этому было большое сопротивление. Но совсем недавно губернатор Республики Коми высказался в пользу необходимости выделения врачей общей практики в индивидуальных предпринимателей с передачей им финансовых средств для оплаты среднего медицинского и вспомогательного персонала. Эта мера предлагается от нужды, потому что в регионе очень сильный дефицит врачей участковой службы, и требуются новые решения, чтобы обеспечить доступность первичной медико-санитарной медицинской помощи.

Теперь то, к чему Вышка не была причастна, но преобразования эти шли. Некоторые «эксперты» упорно обвиняют нас и НИФИ в том, что именно с нашей подачи в последние десять лет произошло сокращение сети медицинских учреждений и доступность медицинской помощи ухудшилась. Очевидно желание «перевести стрелки» в поиске виновных. К сожалению, из-за недостаточности финансирования здравоохранения сокращение сети медицинских учреждений и больничных коек шло начиная с 1990-х гг. на протяжении четверти века. Причем максимальным оно было в период с 2006 по 2010 г. И вызвано это было изменением в распределении полномочий между муниципальным и региональным уровнями управления здравоохранением. В 2006 г. практически все полномочия по организации медицинской помощи и финансированию учреждений здравоохранения были переданы с муниципального на региональный уровень. И именно тогда стали активно сокращать сельские учреждения. У нас почти не оста-

лось участковых больниц. Это было связано именно с этой реформой. Да, удалось сконцентрировать на региональном уровне финансовые ресурсы, управляемость отрасли улучшилась, доступность высокотехнологичной помощи повысилась. Но пострадала доступность учреждений здравоохранения для жителей сел и малых городов. Дальше проводилась реструктуризация медицинских организаций в рамках региональных программ модернизации здравоохранения 2011–2013 гг. Сокращение сети учреждений было средством нахождения денег на повышение оплаты труда, предусмотренного этими программами, а с 2012 г. – поиском средств для выполнения указа Президента 2012 г. о повышении заработной платы.

Если говорить о перспективах, то сейчас, по моему представлению, запроса на продолжение серьезных преобразований в бюджетной сфере применительно к здравоохранению нет. Есть избыточность регулирования, неэффективность многих правил. Ситуация будет понемногу улучшаться, здесь есть возможность уточнять, настраивать механизмы регулирования. Серьезные изменения могут произойти под влиянием технологических вызовов. Что я имею в виду? Развитие цифровых технологий, прежде всего, но и других новых медицинских технологий порождает давление на сферу здравоохранения. Сейчас уже девять частных агрегаторов медицинской помощи активно функционируют на этом рынке. В условиях пандемии наблюдается резкий сдвиг населения, по крайней мере среднего класса, к частному здравоохранению. Это заставит наши медицинские учреждения заниматься повышением эффективности своей работы, внедрять новые модели.

Т. В. Абанкина: уважаемые коллеги, мне хотелось бы высказаться о бюджетной реформе с позиций сферы культуры. И начну я с оценки ситуации, того, с чего стартовали. Одной из причин необходимости реформ в начале 2000-х гг. было разделяемое всеми – и экспертами, и министерствами – понимание недофинансирования социальной сферы, всех отраслей социальной сферы. Стояли задачи повышения качества и доступности качественных услуг, так, чтобы обеспеченность и доступность меньше зависели от места проживания, от социального статуса и доходов семей. Всеми признавалось, что для решения этих задач объема финансирования социальной сферы явно недостаточно. И одной из целей реформ, конечно, было преодоление или смягчение недофинансирования и попытка создать механизмы, которые позволили бы направить больший объем финансовых ресурсов в социальную сферу. Бессспорно, эксперты Высшей школы экономики очень активно работали над решением этих задач. Однако именно Минфин взял на себя инициативу провести системный аудит ситуации, выявить проблемы и начать последовательную, поэтапную работу по реформированию финансовых механизмов в бюджетной сфере.

Именно Минфин тогда выступил инициатором внедрения в России концепции New public management. Опираясь на основные принципы этой концепции, начали реализовывать переход от управления затратами к управлению результатами, к повышению экономической самостоятельности учреждений социальной сферы и ответственному финансовому менеджменту. Экспертный аудит показал, что дефицит финансовых ресурсов в со-

циальной сфере частично объяснялся большими зонами неэффективности, как их тогда называли. По результатам анализа был разработан и принят комплекс мер по повышению эффективности бюджетных расходов, поэтапный переход от сметного финансирования учреждений к финансовому обеспечению на нормативной основе государственного/муниципального задания на выполнение работ и оказание услуг. Переход был совершен, прежде всего, в понимании того, что необходимо финансировать результаты деятельности учреждений в зависимости от количества и качества оказанных услуг и выполненных работ.

Не оспаривая правильности общего курса реформ, следует отметить существенные недоработки в правоприменительной практике. Особенности и специфика организаций в сфере культуры не были учтены, финансовые нормативы были разработаны на основе сложившихся затрат, что не обеспечивало не только развитие, но даже и функционирование организаций культуры, не позволяло повысить доступность культурных благ и услуг для населения регионов России. Исходя из достигнутых результатов, мне кажется, в сфере культуры мы не можем говорить об успехе реформ в полном объеме. Однако необходимо посмотреть, какими ресурсами мы обладали для такого масштабного перехода на новые модели финансового обеспечения социальной сферы.

Институт управления государственными ресурсами еще с Борисом Львовичем Рудником провел анализ финансовой обеспеченности отраслей социальной сферы в расчете на одного жителя – по культуре, образованию, здравоохранению, социальной сфере. Мы сравнили Россию с развитыми странами Евросоюза в целом и отдельно со странами Восточной Европы и СНГ. Анализ показал, что период реформ, который мы рассматриваем, был очень неравномерным. Борис Львович все время говорил об этапах неравномерности, обусловленной внешними политическими причинами, используя метафору «полет с перебитым крылом».

До 2013 г. у нас были довольно заметные успехи, мы приблизились, конечно, не к средним показателям по Евросоюзу, но к средним показателям стран Восточной Европы и СНГ: почти на 90% финансовой обеспеченности по образованию, на 70% – по культуре, на 80% – по социальному обеспечению, по здравоохранению – на 55%. Это был, наверное, самый успешный период, когда объемы недофинансирования удалось сократить. После этого только с 2016 г. мы начали компенсировать отставание, возникшее в 2014–2015 гг.

Если первая причина того, что результаты реформ в сфере культуры оказались ниже ожидаемых, как я сказала выше, связана с тем, что в финансовых механизмах не были учтены особенности и специфика организаций культуры, то вторая причина – в недостаточном дополнительном финансировании.

Третьей причиной я бы назвала кризис доверия, о котором здесь уже говорили – доверия между органами власти и учреждениями. Разъяснительная работа, сопровождение реформ со стороны органов власти были явно недостаточными, а уровень недоверия был довольно высокий. В целях реформы декларировалось повышение самостоятельности учреждений,

расширение их экономических и финансовых возможностей управления ресурсами, а на практике реализовывалась «исполнительская» модель выполнения поручений в сжатые сроки «по указке». Была выбрана очень короткая годовая модель финансирования – неперспективная, нестратегическая, которая не позволяет учреждению строить свою стратегию, исходя из целей развития. В Голландии, например, применялась модель четырехлетних бюджетных субсидий, которая позволяет реально перейти к ответственному финансовому менеджменту на уровне учреждений, сформировать стратегию развития. С годовым сроком финансирования это сделать трудно, потому что стратегические перспективы не укладываются в такой короткий период финансового планирования. Да, конечно, необходимо отметить, что был введен важный инструмент – соглашение между учреждением и учредителем (далее – Соглашение, ред.) – документ договорной, совместный, с двусторонней ответственностью. Задание учредителя устанавливается на один год, и соглашение подписывается на один год. Мы понимаем, что правовое положение учредителя и учреждения – это неравноправные отношения, поэтому соглашение имеет ограниченный характер. Это документ текущего финансового обеспечения, а не стратегического финансового планирования. Вместе с тем очень важно, что соглашение фиксировало обязательства учреждения выполнить задание учредителя в соответствии с установленными показателями по объему и качеству, а учредителя – финансово обеспечить выполнение задания. Задачи развития обеспечивались отдельным документом – программой развития учреждения, которые были не у всех учреждений.

Мне хотелось бы отметить, какие у сферы культуры сейчас открываются важные перспективы. Одна связана с развитием и поддержкой на государственном уровне креативных индустрий и креативной экономики. Развитие креативных индустрий требует расширения возможностей межотраслевого взаимодействия и партнерства: культура, образование, ИТ, новые медиа, мода, дизайн, гастрономия, многие эксперты включают туризм. Креативная экономика рассматривается в мире как эффективная современная модель экономического роста для достижения целей устойчивого развития в условиях интенсивной цифровизации. В креативную экономику вовлечены и коммерческие организации, и некоммерческий сектор, и учреждения, где сосредоточены инфраструктура и кадры для реализации творческих проектов. Именно поэтому требуются новые финансовые модели, которые позволяли бы аккумулировать ресурсы, опираясь на современные модели сотрудничества и партнерства.

Единственный опыт, который начал апробироваться – деятельность Фонда президентских инициатив в сфере творчества, культуры и искусства, где грантополучателями могут быть как коммерческие, так и некоммерческие организации, а также муниципальные учреждения. Вместе с тем пандемия оказала сильное влияние на финансовую обеспеченность организаций культуры: их внебюджетные доходы из-за ограничений рухнули, а запас прочности оказался недостаточным. Модель государственной поддержки, которая была выбрана, скорее компенсационная. При этом все руководи-

тели говорят, что они пересматривают стратегии, выходят на новые формы общения с аудиторией. Например, руководитель Свердловской филармонии А. Н. Колотурский говорит: «Мы поняли, что нам надо войти в каждый дом. Мы вошли в каждый дом. Но у нас были для этого ресурсы – богатая коллекция музыкальных записей. Не все концертные организации могут себе это позволить». Исходя из сложившейся ситуации, необходимо сосредоточить усилия на создании новой модели стабильного финансового обеспечения организаций культуры, которая позволяла бы развиваться на основе партнерства культуры и креативных индустрий, коммерческих и некоммерческих организаций.

И еще один проект, который я считаю очень важным для сферы культуры, – «Пушкинская карта», реализующийся с прошлого года. Это модель финансирования потребителей. Да, ограниченный круг потребителей – молодежь с 14 до 23 лет: деньги переводятся потребителям на специальную «Пушкинскую карту» для посещения театров, музеев, концертов и кинотеатров. Таким образом, государство финансирует выбор потребителей. Модель заработала, заработала успешно, поддержана. Мне кажется, что даже небольшой объем финансирования – 8 млрд руб. в прошлом году – позволяет рассматривать такую модель как перспективное дополнение к существующей модели финансирования бюджетного сектора. Поэтому, я надеюсь, Минкультуры в сотрудничестве с Минфином на основе пилотных проектов удастся найти новые решения и подходы к модели финансирования важной для всех нас сферы культуры, обеспечивающей качественные характеристики человеческого капитала и достижение стратегических целей социально-экономического развития. Пожалуй, все.

О. К. Ястребова: уважаемые коллеги, прежде всего, я хотела бы присоединиться к оценке десяти лет реформ, которые прошли с принятия Закона № 83-ФЗ, как периода интенсивной работы, приведшего к достаточно позитивным результатам. Работа проделана колоссальная, и Минфин был мозгом и мотором этой реформы. Что хотелось бы отметить? За это время расширились и спектр, и качество услуг, предоставляемых бюджетными и автономными учреждениями. Однако за время, прошедшее с начала реформы, изменились потребители оказываемых этими учреждениями услуг и существенно возросли требования к качеству услуг.

Что касается собственно оценки деятельности учреждений: я полностью присоединяюсь к позиции коллег о том, что сложно говорить о бюджетных учреждениях как о едином целом. Они совершенно разные. Дальнейшие предложения по продолжению реформы нужно разрабатывать применительно к определенным группам этих учреждений, учитывая специфику их работы как на разных уровнях бюджетной системы, так и в разных отраслях. Происходящее на федеральном уровне существенно отличается от того, что происходит на муниципальном. Если в первые годы реформы для бюджетных и автономных учреждений некоторыми ведомствами был поставлен целевой ориентир по доле внебюджетных доходов на уровне 30%, то сейчас на федеральном уровне есть, например, учреждения Минстроя, Росстандарта и других ведомств, где доля доходов от приносящей доход дея-

тельности составляет более 80%, и в то же время у учреждений Минпросвещения эта доля составляет 10%. Если говорить о муниципальных организациях (а это в основном детские сады, школы, библиотеки), то это совершенно другой уровень организаций, работающих в иной среде, где возможность получения доходов от платных услуг зачастую объективно ограничена. Поэтому если для крупных федеральных бюджетных и особенно автономных учреждений на современном этапе требуется, возможно, переход в иной юридический статус с использованием инструментария привлечения капитала, инвесторов, то на уровне муниципалитетов перед бюджетными и автономными учреждениями задачи стоят совсем другие.

Коллеги, у нас сегодня проходит очень плодотворная беседа и затронут широкий спектр проблем. Но я хотела бы подчеркнуть в качестве проблемы недостаточную информационную и аналитическую базу о деятельности бюджетных и автономных учреждений. Работы и обзоры на эту тему можно пересчитать по пальцам. Мне кажется, назрело время провести анализ деятельности учреждений в отраслевом разрезе и в разрезе уровней бюджетной системы с точки зрения структуры оказываемых услуг и выполняемых работ, их экономики, источников доходов, использования имущества – анализ, который позволил бы более углубленно и более качественно оценить состояние и проблемы учреждений бюджетной сферы. Такой анализ позволил бы сделать выводы и рекомендации более обоснованными.

Дефицит исследований и аналитики в полной мере касается и применяемого инструментария реформы, с которым мы много лет работали. Думается, отмеченные успехи реформы во многом обусловлены четко выстроенной концепцией и логикой применяемого инструментария, который включает в себя перечни государственных (муниципальных) услуг, государственные (муниципальные задания), соглашения о предоставлении субсидий, нормативные затраты, планы финансово-хозяйственной деятельности и т.д. Первым шагом на пути к обеспечению равного доступа потребителей к услугам независимо от ведомственной принадлежности и местоположения явилось формирование отраслевых перечней услуг. При этом все эти годы происходило их расширение. Количество услуг – десятки тысяч, а реестровых записей гораздо больше. Разобраться в перечнях непросто, и далеко не всегда муниципалитеты, я уже не говорю об учреждениях, знают о том, какие в их сфере услуги в них включены. Интересен также вопрос о границах детализации характеристик услуг и работ. Учитывая неоднородность услуг, их характеристики можно при желании множить до бесконечности, электронные перечни в электронном бюджете могут многое выдержать. Поэтому хотелось бы понять перспективу развития системы перечней услуг, особенно учитывая стремление регулятора унифицировать и нормировать не только услуги, но и работы.

Еще о практической стороне инструментария. Важной задачей, особенно на первых этапах реформы, было обеспечение открытости и прозрачности в бюджетной сфере. Прозрачность – это очень важное направление и в то же время инструмент реформы. Многое в этом плане обеспечено, но прозрачность инструментария остается вопросом открытым, далеко

не всегда он понятен, особенно на региональном и муниципальном уровнях. По перечням – да, инструментарий создан, вопрос только в том, как освещать эту работу и как федеральным министерствам, которые являются органами, осуществляющими политику в соответствующей сфере, давать больше информации о том, что происходит с этими перечнями, как они модифицируются, чтобы информация была доступной.

А вот что касается нормативных затрат, то здесь картина совсем другая. Начиная с 2015 г. Минфин ужесточил требования к формированию нормативов затрат. Это теперь не просто базовые нормативы – некая усредненная стоимостная норма, но и требования к их обоснованию с использованием натуральных показателей, характеризующих количество ресурсов, необходимых для оказания услуги, или натуральных норм. Информации же о нормах, нормативах и вообще об объективно обусловленных затратах учреждений в систематизированном виде не было. Работа учредителей бюджетных и автономных учреждений по формированию нормативных затрат в первые годы показала, что они совершенно не готовы к обоснованию этих нормативов. Об этом свидетельствовал, в частности, рост запросов на соответствующие консалтинговые услуги. Формально для ведомства расчет нормативов – задача одна из многих. Однако, в отличие от большинства других управлеченческих задач и поручений, для ее выполнения требуется серьезная методологическая и экономико-статистическая работа. Проблемы с обоснованием нормативов затрат вскрыли неготовность учредителей к тому, чтобы собирать и анализировать информацию о затратах и ресурсах учреждений не в разрезе сметы, а в расчете на единицу услуги. Что же касается самих учреждений бюджетной сети, то стало очевидным отсутствие управлеченческого учета в их подавляющем большинстве.

В отношении расчета нормативных затрат вопрос прозрачности и понятности методики применительно к конкретной отрасли и конкретному учредителю во многих сферах до сих пор остается открытым. На федеральном уровне, где действует Постановление № 640, ситуация лучше, однако если почитать доклады Счетной палаты, там одно и то же, одни и те же проблемы из года в год повторяются – нарушение порядка формирования госзадания, нарушение порядка расчета нормативных затрат, что говорит не о том, что учредители такие злостные нарушители, а о том, что задача сложная и далеко не все понимают, как ее решать.

Что касается регионального и особенно муниципального уровней, то, как я говорила ранее, информации о практике применения инструментария не хватает. Однако есть много свидетельств использования различных подходов, противоречащих Бюджетному кодексу, и общим требованиям отраслевых ведомств. Нередко средства субвенции, доведенные до муниципальных образований в расчете на единицу услуги, перераспределяются между учреждениями в соответствии с особым пониманием приоритетов. В итоге основной принцип формирования нормативов затрат в расчете на услугу искажается. А если в регионах и муниципалитетах есть искажения принципов финансового обеспечения, значит, реформа не дошла до самого массового, основного уровня бюджетной сети.

Если в первые годы после принятия Закона 83-ФЗ Минфином активно продвигались его идеи, раскрывалась логика и суть инструментария, озвучивались ожидаемые результаты, то сейчас складывается впечатление, что интерес авторов, идеологов реформы к ней потерян. Ряд сложных для практиков вопросов о том, как должен работать инструментарий, особенно это касается регионального и муниципального уровней, требует методологического и методического обоснования.

Хотелось бы надеяться, что в обозримом будущем найдутся силы и ресурсы для решения отмеченных проблем.

Л. И. Якобсон: коллеги, мне кажется, что разговор получился. На мой взгляд, он полезен для нас самих и окажется полезным для читателей, в том числе поскольку в нем отчетливо просматривается многоаспектность темы и разнообразие связанных с ней акцентов. Это касается отнюдь не только того, что мы слышали в диалоге Александра Яковлевича и Алексея Михайловича. Внимательно просмотрев стенограмму, которую мы подготовим, читатели смогут уловить, как одна и та же тема неодинаково звучит в разных контекстах. Ценно и то, что сегодняшняя злоба дня соотносилась с исходными рубежами реформирования, пройденным путем и перспективой. Это придало объемность картине, которая предстанет из материалов обсуждения.

Звучала, особенно в последних выступлениях, тема соразмерности реформ наличным ресурсам. В начале пути, о котором идет речь, мы не всегда в должной мере учитывали, что не бывает институтов, одинаково пригодных при разном ресурсном обеспечении, особенно это верно, когда институты относятся к сфере бюджета. Впрочем, говоря о ресурсах, я в данном случае имею в виду не только деньги, но и человеческий и социальный капитал. О социальном капитале напоминает вполне уместно затронутая сегодня тема доверия.

Короче говоря, совершенствование норм, регулирующих деятельность учреждений бюджетной сферы, – далеко не техническая проблема. Собственно бюджетные аспекты переплетены здесь с общекономическими, социальными, управленческими и политическими. Неудивительно, что тема, которую мы обсуждали, привлекала, привлекает и наверняка будет привлекать внимание талантливых и неравнодушных исследователей и практиков, в том числе таких замечательных, как мои сегодняшние собеседники. Всем большое спасибо.

Научная статья
УДК 339.54
DOI: 10.17323/1999-5431-2022-0-1-49-77

ЭФФЕКТИВНОСТЬ РОССИЙСКИХ ИНСТИТУТОВ ПОДДЕРЖКИ НЕСЫРЬЕВОГО НЕЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО ЭКСПОРТА

¹ Судаков Сергей Сергеевич

¹ Кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Центра макроэкономических исследований, Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов Российской Федерации (НИФИ);
127006 Москва, Настасынский переулок, д. 3, строение 2; sudakov@nifi.ru;
ORCID: 0000-0002-8683-4932

Аннотация. В текущем исследовании рассматриваются различные меры по поддержке экспортёров. Особое внимание уделяется анализу поддержки российских экспортёров несырьевых неэнергетических товаров, а также институтам – государственным агентам по предоставлению данной поддержки. Гипотеза исследования состоит в том, что российские институты поддержки экспорта оказали положительное влияние на рост несырьевого неэнергетического экспорта из России путем повышения эффективности своей работы и предоставляемых мер поддержки. При проверке гипотезы выявлено несколько нюансов. В частности, в России в общем доступе информация об объемах поддержки экспорта, объемах несырьевого неэнергетического экспорта крайне ограничена. Вместе с этим имеющиеся данные указывают на то, что в России до сих пор сохраняется зависимость от энергетического экспорта. Анализ показал, что в период активного продвижения экспорта из России с 2015 г. не наблюдается явных трендов роста экспортёра несырьевых неэнергетических товаров. При этом каких-либо явных трендов в улучшении эффективности работы институтов поддержки и предоставляемых мер поддержки не наблюдается: на примере одной из нефинансовых мер поддержки показано, что данная мера дублируется информацией от международных организаций. На основе выявленных взаимосвязей сформулированы выводы отно-

сительно возможного повышения эффективности работы институтов поддержки экспорта, а также самих мер. Выводы включают в себя оптимизацию требований для предоставления поддержки и необходимость усиления взаимодействия с международными организациями.

Ключевые слова: несырьевой неэнергетический экспорт, нетарифные меры, институты поддержки, финансовые и нефинансовые меры поддержки, эффективность поддержки экспорта

Для цитирования: Судаков С. С. Эффективность российских институтов поддержки несырьевого неэнергетического экспорта // Вопросы государственного и муниципального управления. 2022. № 1. С. 49–77. DOI: 10.17323/1999-5431-2022-0-1-49-77.

Original article

EFFICIENCY OF RUSSIAN INSTITUTIONS SUPPORT FOR NON-RESOURCE AND NON-ENERGY EXPORTS

¹ **Sergei S. Sudakov**

¹ Ph.D (in Economics), Chief Research Associate, Center for Macroeconomic research, Financial Research Institute of the Ministry of Finance of the Russian Federation, FRI, 3, b. 2 Nastasyinsky Lane, 127006 Moscow, Russia; sudakov@nifi.ru; ORCID: 0000-0002-8683-4932

Abstract. The current study analyzes the types of measures aimed at supporting exporters. The article focuses on the analysis of support for Russian exporters of non-resource non-energy goods, as well as institutions that act as government agents to provide this support. The hypothesis of the study: Russian export support institutions have had a positive impact on the growth of non-resource non-energy exports from Russia by increasing the efficiency of their work and provided support measures. In the course of testing the hypothesis, several nuances were revealed. In particular, Russian publicly available information on the volume of support for exporters, the volume of non-resource non-energy exports from Russia is quite scarce. At the same time, the available data indicate that Russia remains dependent on energy exports. The analysis showed that during the period of active promotion of exports from Russia since 2015, there are no obvious trends in the growth of exports of non-resource non-energy goods. At the same time, there are no obvious trends in improving the efficiency of support institutions and the provided support measures: a case study of one of the non-financial sup-

port measures has shown that this measure is duplicated by information from international organizations. Based on the identified relationships, the article makes inferences regarding a possible increase in the efficiency of export support institutions, as well as the measures themselves. The findings also promote streamlining the requirements for the provision of support, as well as strengthening interaction with international organizations.

Keywords: non-resource non-energy exports, non-tariff measures, promotion institutions, financial and non-financial support measures, export support efficiency

For citation: Sudakov, S. S. (2022) 'Efficiency of Russian institutions Support for non-resource and non-energy exports', *Public Administration Issues*, 4, pp. 49–77 (in Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2022-0-1-49-77.

JEL Classification: F13

Введение

На современном этапе мировая экономика и международная торговля переживают нелегкие времена: распространение коронавируса привело к полному или частичному закрытию границ странами, введению внутренних ограничительных мер и ограничительных мер, связанных с международной торговлей (например, на торговлю отдельными медицинскими товарами), и, как следствие, к нарушению функционирования глобальных производственных цепочек. По прогнозам Конференции ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД), в 2020 г. в связи с распространением коронавируса и с введением связанных с ним мер мировой ВВП сократится примерно на 4,3% (UNCTAD, 2020)¹. Это падение будет сопровождаться уменьшением объемов мировой торговли, которая, по ожиданиям экспертов (UNCTAD, 2020)², сократится примерно на 20% в 2020 г.

Сокращение спроса, снижение доходов и покупательной способности населения по всему миру привело к усилению роли государств в качестве агентов, занимающихся устранением негативных экстерналий, возникших из-за пандемии (Kovner et al., 2020). Соответственно, в современных условиях для всех стран приоритетным является поддержание темпов экономического роста, предотвращение резкого роста безработицы и как минимум сохранение текущего уровня доходов населения.

Экономический рост и остальные приоритеты развития стран, в том числе, могут быть обеспечены за счет развития экспортного бизнеса – фирмы, занимающиеся экспортом, не только отличаются более высокой производительностью по сравнению с неэкспортирующими компаниями (Melitz, 2003;

¹ UNCTAD. Trade and Development Report 2020. From Global Pandemic to Prosperity for All: Avoiding Another Lost Decade. 2020. URL: https://unctad.org/system/files/official-document/tdr2020_en.pdf.

² Там же.

Delgado et al., 2002), но и также обеспечивают своим работникам более высокую заработную плату (Schank et al., 2010). Вместе с этим необходимо отметить, что для качественного роста экономики важным аспектом развития экспорта является его диверсификация: например, в работе А. Адити с соавторами (Aditya et al., 2007) эмпирически выявлено, что чем разнообразнее экспорт из страны, тем выше ее темпы экономического роста.

Для отдельных компаний вопрос вовлечения в экспортную деятельность зависит от множества факторов. Например, в работе М. Ревиндо с соавторами (Revindo et al., 2019) на основе выборки из 497 индонезийских фирм определены основные факторы, влияющие на решение фирм экспортировать свою продукцию за рубеж. В работе был сделан вывод о том, что возраст и размер фирмы положительно влияют на вероятность начать экспортировать. Вместе с тем авторы обнаружили, что достаточно важным фактором, влияющим на решение экспортировать, является поддержка со стороны государства. Однако в другом исследовании (Leonidou et al., 2007) на основе обзора эмпирических работ был сделан вывод о том, что фактор государственной поддержки не является ключевым при принятии малыми предприятиями решения о вовлечении в экспортную деятельность – более значимыми факторами для начала экспорта служат, например, насыщенность внутреннего рынка (фактор конкуренции), возможность увеличения объема продаж за счет поставок за рубеж.

В работе Д. Е. Кузнецова с соавторами (2017) были рассмотрены факторы, влияющие на решение российских компаний выйти на экспортные рынки. Авторы сделали вывод о том, что в дополнение к характеристикам страны экспорта (например, уровень благосостояния потребителей) одним из важнейших факторов выхода российских компаний на экспортные рынки является также размер компании. Авторами было отмечено, что ежегодно количество и состав фирм-экспортеров из России изменяется, что говорит о единичности экспортных поставок. В связи с этим исследователи предложили оказывать помощь тем экспортерам, чья производительность достаточна для поддержания экспортной деятельности, но которая недостаточна для покрытия фиксированных издержек экспорта³.

Рядом авторов (см., например: Seringhaus et al., 2001; Wilkinson et al., 2006; Shamsuddoha, 2006; Cadot et al., 2015; Wang et al., 2017; Munch et al., 2018; Catanzaro et al., 2018; Malca et al., 2019) отдельно рассматривался вопрос влияния государственной поддержки на изменение объемов экспорта.

Например, в работе Т. Вилкинсона с соавторами (Wilkinson et al., 2006) на примере опроса компаний из США показано, что спонсируемые государством меры по продвижению экспорта (в частности, по международному маркетингу: выставки), положительно влияют на удовлетворенность малыми и средними предприятиями своими экспортными показателями. Эконометрическая оценка долгосрочных эффектов программы поддержки

³ В данном контексте к этим издержкам относятся, например, поиск и информирование покупателей о товаре, получение информации об экспортном рынке, приведение товаров в соответствие с качественными требованиями внешних рынков.



экспорта FAMEX⁴ в Тунисе и их влияние на показатели компаний, участвующих в этой программе, представлена О. Кадотом с соавторами (Cadot et al., 2015). В результате исследования авторы пришли к выводу о том, что программа поддержки FAMEX оказала положительное влияние на показатели экспорта фирм. Но после трех лет эффекты программы нивелировались. По мнению авторов, краткосрочность эффектов поддержки была обусловлена самой структурой программы, которая очень мало внимания уделяла вопросам подготовки товаров к требованиям экспортных рынков.

Мунч и соавторы (Munch et al., 2018), исследуя датские компании за период с 1999 по 2012 г., подтвердили, что программы поддержки и стимулирования экспорта приводят к увеличению экспортных продаж. Помимо этого, в работе было обнаружено, что программы поддержки экспорта приводят к увеличению добавленной стоимости экспортируемых товаров, уровню занятости в экспортирующих фирмах. Количественно показатель влияния поддержки на экспорт был оценен в работе Т. Р. Урумова (2017). На примере США и Индии автор показал, что при прочих равных условиях увеличение расходов на поддержку экспорта на 1 млн долл. в среднем приводит к увеличению объема экспортных операций на 6 млн долл. в указанных странах. В свою очередь, в работе Е. Катанзаро и соавторов (Catanzaro et al., 2018) на основе данных по Франции было показано, что финансовая поддержка экспорта⁵ позволяет только увеличить количество рынков присутствия, в то время как эффективность экономической деятельности самих экспортных компаний слабо зависит от мер поддержки.

Работ, посвященных анализу эффективности российских мер поддержки экспорта и эффективности работы институтов поддержки, относительно мало. В основном в этих работах исследователи концентрируются на изучении эффективности финансовых мер поддержки экспорта. Например, в работе Кнобеля и соавторов (2018) представлено исследование 2010–2016 гг., в ходе которого оценивалась взаимосвязь между расходами на поддержку экспорта (выражавшуюся в объемах финансирования по программам развития предпринимательства) и объемами регионального экспорта. По результатам оценок авторы пришли к выводу, что региональные меры поддержки оказывают краткосрочный положительный эффект на экспорт российских регионов, а увеличение трансфертов из федерального бюджета на имплементацию данных программ не оказывает значительного влияния на объемы экспорта. Также авторами была отмечена необходимость повышения компетенций сотрудников региональных центров поддержки экспорта как фактора роста эффективности работы региональных центров со-действия экспорту.

В других работах, посвященных анализу эффективности российских мер поддержки экспорта, исследователи в основном концентрируются

⁴ Программа была разработана с целью преодоления барьеров для экспорта на внешних рынках и увеличения конкурентоспособности компаний из Туниса. Программой также предполагалось софинансирование 50% издержек по выходу на экспортные рынки.

⁵ Для малых предприятий.

на изучении эффективности финансовых мер поддержки экспорта. Например, в работе Е. С. Соколовой с соавторами (2019) авторы рассматривали факторы, которые отрицательно влияют на эффективность предоставляемых финансовых мер поддержки экспорта в России. К ним, в том числе, были отнесены невыгодные условия по кредитованию, недостаточная осведомленность относительно документарных требований на внешних рынках, отсутствие взаимосвязи между объемом возврата бюджетных средств, выделенных на поддержку, и реальными показателями продаж, слабая роль торговых представительств в цепочке экспорта товаров.

Вместе с этим Приказом Министерства промышленности и торговли Российской Федерации от 4 декабря 2020 г. N 4247 «Об утверждении Методики расчета показателя "Реальный рост экспорта несырьевых неэнергетических товаров не менее 70 процентов по сравнению с показателем 2020 года", рассчитываемого за отчетный период (месяц, год), эффективности мер поддержки экспорта в промышленности и показателей федерального проекта "Системные меры развития международной кооперации и экспорта" национального проекта "Международная кооперация и экспорт"» (Минпромторг, 2020)⁶ разработан показатель эффективности мер поддержки экспорта, который определяется как отношение объемов поддержанного экспорта в отчетном году (или месяце) за счет финансовых мер поддержки к фактическому объему субсидий, направленных на предоставление финансовых мер поддержки экспорта. Данные по этому показателю официально рассчитаны за 2019 и 2020 гг.⁷. Стоит отметить, что, несмотря на относительную простоту расчета и интерпретации данного показателя, он не отражает то, как в результате поддержки изменились объемы экспорта промышленных товаров из России. Рассчитываемая величина указывает только объемы поддержанного экспорта в денежном эквиваленте, приходящиеся на один рубль государственных средств – это в большей степени показатель эффективности трат государственных средств, а не итоговый эффект этих средств на целевые показатели по экспорту.

Соответственно, целью настоящей статьи является оценка эффективности всех типов предоставляемых мер поддержки (финансовые и нефинансовые) и работы институтов поддержки экспорта на максимально возможном периоде. Данная цель достигается с помощью анализа применяемых в России мер поддержки экспорта несырьевых неэнергетических товаров в увязке с изменениями объемов экспорта несырьевых неэнергетических товаров, а также посредством изучения институциональной среды поддержки.

⁶ Министерство промышленности и торговли Российской Федерации. Приказ от 4 декабря 2020 г. N 4247 «Об утверждении Методики расчета показателя "Реальный рост экспорта несырьевых неэнергетических товаров не менее 70 процентов по сравнению с показателем 2020 года", рассчитываемого за отчетный период (месяц, год), эффективности мер поддержки экспорта в промышленности и показателей федерального проекта "Системные меры развития международной кооперации и экспорта" национального проекта "Международная кооперация и экспорт"». 2020. URL: <https://www.alta.ru/tamdoc/20a04247/>.

⁷ По данным ЕМИСС (см., например, <https://fedstat.ru/indicator/59472>), показатель в период 2019–2020 гг. снизился с 17,17 до 10,5.



В работе В. Мартинкуса и др. (Martincus et al., 2010) сделан вывод, что институты поддержки экспорта приводят к увеличению экстенсивной (количество торгуемых товаров) и интенсивной маржи (объем торговли одних и тех же товаров) экспорта.

В настоящем исследовании выдвигается гипотеза о том, что российские институты поддержки экспорта оказали положительное влияние на рост несырьевого независимого экспорта из России путем повышения эффективности своей работы и предоставляемых мер поддержки.

На основе официальных российских и международных источников данных автором были рассчитаны и проанализированы агрегированные и дезагрегированные показатели несырьевого независимого экспорта в увязке с совокупными объемами поддержки экспорта в России. Также на примере отдельных инструментов поддержки экспорта выявлены возможные пути повышения эффективности предоставляемых мер стимулирования экспорта.

Поддержка экспортеров в России

Текущие мировые условия (сокращение спроса, торговая война между США и Китаем, кризис ВТО) предрасполагают к тому, чтобы обеспечивать поддержку экспортерам на государственном уровне. На агрегированном уровне государства есть два типа экономических мер поддержки бизнеса (в том числе в условиях пандемии): фискальные (финансовые) меры (например, налоговые стимулы, прямая денежная поддержка) и меры денежно-кредитной политики (например, снижение процентных ставок), нефинансовые меры (например, информационная поддержка). В свою очередь, для экспорта используются, в том числе, такие виды мер поддержки, как финансовые и нефинансовые меры.

Российская экономическая повестка поддержки экспортеров несырьевых независимых товаров (далее – ННТ) зародилась относительно недавно, и в текущем виде она оговаривается в рамках национального проекта «Международная кооперация и экспорт». Предполагается, что он будет реализован в период с октября 2018 г. до конца декабря 2024 г. В изначальной версии проекта было утверждено, что к 2024 г. объем несырьевого независимого экспорта (далее – ННЭ) составит 250 млрд долл. США – из них более 80% приходилось на экспорт конкурентоспособной промышленной продукции (продукции машиностроения и металлургии).

В изначальной версии национальный проект состоял из пяти федеральных проектов: промышленный экспорт, экспорт продукции АПК, логистика международной торговли, экспорт услуг, системные меры развития международной кооперации и экспорта. Однако, в связи с пандемией коронавируса в мире в 2020 г., параметры национального проекта были скорректированы. Так, в обновленной версии национального проекта количество федеральных проектов было сокращено до трех (промышленный экспорт, экспорт продукции АПК и системные меры содействия международной кооперации и экспорту), а целевые показатели по экспорту ННЭ были снижены (см. табл. 1 и 2).

Таблица 1

**Изначальные параметры национального проекта
«Международная кооперация и экспорт»**

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Экспорт ННТ, млрд долл. США	149	160	167	181 (152)	202 (159)	226 (167)	250 (180)
Доля экспорта промышленных товаров в общем экспорте ННТ	84,6%	85,0%	85,0%	84,5%	83,2%	81,9%	82,0%
Доля экспорта сельскохозяйственных товаров в общем экспорте ННТ	15,4%	15,0%	15,0%	15,5%	16,8%	18,1%	18,0%
Экспорт услуг, млрд долл. США	64	70	76	82	88	94	100

Примечание: в скобках указаны промежуточные параметры проекта (до вступления в силу обновленной версии национального проекта в 2021 году).

Источник: (Международная кооперация и экспорт, 2020)⁸.

Таблица 2

**Параметры национального проекта «Международная
кооперация и экспорт», скорректированные в 2021 г.**

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Объем экспорта товаров отраслей промышленности (в сопоставимых ценах), млрд долл. США	-	-	119,5 (база)	126,1	130,7	136,2	146
Доля экспорта промышленных товаров в общем экспорте ННТ	-	-	82,7%	82,9%	82,4%	81,5%	81,1%
Доля экспорта сельскохозяйственных товаров в общем экспорте ННТ	-	-	17,3%	17,1%	17,6%	18,5%	18,9%
Экспорт услуг, млрд долл. США	ОТМЕНЕНО						

Источник: (Международная кооперация и экспорт, 2021)⁹.

⁸ Паспорт национального проекта (программы) «Международная кооперация и экспорт». Утвержден президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. N 16). URL: https://minpromtorg.gov.ru/docs/#!pasport_nacionalnogo_proekta_mezhdunarodnaya_kooperaciya_i_eksport.

⁹ Показатели национального проекта «Международная кооперация и экспорт». URL: <https://minpromtorg.gov.ru/projects/international/export-support/>.

Основными институтами поддержки экспортёров в России являются: государственная корпорация «ВЭБ.РФ»¹⁰, АО «Российский экспортный центр» (АО «РЭЦ»), АО «Российское агентство по страхованию экспортных кредитов и инвестиций» (АО «ЭКСАР»), АО «Государственный специализированный Российский экспортно-импортный банк» (АО «РОСЭКСИМБАНК»). Указанные институты тесно взаимосвязаны между собой: например, ГК «ВЭБ.РФ» напрямую владеет АО «РЭЦ», которое, в свою очередь, владеет АО «ЭКСАР». До 21 апреля 2016 г. в структуре поддержки экспорта, возглавляемой ГК «ВЭБ.РФ», также отдельно выделялось АО «МСП Банк», которое после указанной даты перешло под управление АО «Федеральная корпорация по развитию МСП» (см. рис. 1). С 2021 г. планируется провести реформу российских институтов развития страны. Этой реформой предполагается, что под прямое управление ГК «ВЭБ.РФ» в том числе перейдут АО «Федеральная корпорация по развитию МСП» и АО «РЭЦ» (РБК, 2020)¹¹, т.е. АО «МСП Банк» вновь станет частью структуры поддержки экспорта, возглавляемой «ВЭБ.РФ».

Рисунок 1

Институциональная структура поддержки российских экспортёров на базе ГК «ВЭБ.РФ», 2020 г.



Источник: (ВЭБ.РФ, 2020а)¹², (РЭЦ, 2019)¹³, (РОСЭКСИМБАНК, 2020а)¹⁴, (РОСЭКСИМБАНК, 2020б)¹⁵, (МСП Банк, 2020)¹⁶.

¹⁰ До 9 декабря 2018 г. государственная корпорация развития «ВЭБ РФ» называлась государственной корпорацией «Банк развития и внешнеэкономической деятельности» (Внешэкономбанк).

¹¹ РБК. Правительство запустит реформу институтов развития. Кого ждет слияние или закрытие и что будет с «Роснано» и «Сколково». 2020. URL: <https://www.rbc.ru/business/23/11/2020/5fb8ce659a79471e74bd2245>.

¹² Аудиторское заключение независимого аудитора о консолидированной финансовой отчетности государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ» и ее дочерних организаций за 2019 год. ГК «ВЭБ.РФ». 2020а.

¹³ Аудиторское заключение независимого аудитора о бухгалтерской (финансовой) отчетности акционерного общества «Российский экспортный центр» за 2018 год. АО «РЭЦ». 2019.

¹⁴ Аудиторское заключение независимого аудитора о консолидированной финансовой отчетности АО РОСЭКСИМБАНК и его дочерних организациях за 2019 год. АО «РОСЭКСИМБАНК». 2020а.

¹⁵ АО «РОСЭКСИМБАНК». Информация о лицах, под контролем которых находится Банк, 2020б. URL: https://eximbank.ru/about/disclosure_item.php?type=2.

¹⁶ Консолидированная финансовая отчетность Группы АО «МСП Банк» за год, закончившийся 31 декабря 2019 года, и аудиторское заключение независимого аудитора. АО «МСП Банк». 2020.

В свою очередь, среди данных организаций ключевая роль в поддержке российских экспортёров отведена Группе РЭЦ (включает: АО «РЭЦ», АО «РОСЭКСИМБАНК», АО «ЭКСАР»).

Группа РЭЦ предоставляет как финансовые, так и нефинансовые меры поддержки экспортёров. Например, в рамках финансовых мер АО «РЭЦ» предоставляются следующие виды поддержки: компенсация части затрат на сертификацию и омоложение¹⁷ продукции на внешних рынках, компенсация части затрат на транспортировку продукции, а также затрат, связанных с регистрацией интеллектуальной собственности на внешних рынках (см. табл. 3), финансирование затрат на участие в выставочных мероприятиях и деловых миссиях¹⁸.

Указанные меры предполагают значительную помощь российским экспортёрам, однако для получения поддержки требуется предоставление значительного количества документов, что может препятствовать ее получению. Кроме того, для отдельных мер поддержки предусмотрено наличие обязательств для экспортёров.

Например, для получения субсидии на компенсацию затрат на сертификацию продукции за рубежом стоимость экспорта товаров должна в 10 раз превышать объём запрашиваемой субсидии. Соответственно, чрезмерная бюрократизация процесса предоставления мер поддержки и наличие достаточно жестких условий для предоставления поддержки являются потенциальными факторами неэффективности этих мер (в частности, для малого и среднего бизнеса).

Например, по данным РСПП, российские организации считают систему поддержки экспорта в России недостаточно эффективной за счет высоких издержек соответствия требованиям предоставления мер и высоких издержек администрирования поддержки (РСПП, 2019)¹⁹.

Таким образом, следует рассмотреть различные варианты по оптимизации требований к предоставлению отдельных мер финансовой поддержки экспорта (например, путем меньшей отчетности или смягчения требований для предоставления поддержки).

Среди наиболее часто используемых нефинансовых инструментов поддержки экспорта можно выделить следующие типы мер: информационно-консультационные, промоутерско-организационные (поддержка выставочно-ярмарочной деятельности, бизнес-миссии Министерства экономического развития), а также меры по устранению барьеров для экспорта.

¹⁷ Приведение товаров в соответствие с требованиями внешнего целевого рынка.

¹⁸ В 2021 г. также предполагается внедрить три дополнительных инструмента финансовой поддержки экспорта: поддержка продвижения продукции на международных электронных торговых площадках, поддержка производителей специализированной техники в части предоставления гарантии обратного выкупа продукции, поддержка системы послепродажного обслуживания экспортной высокотехнологичной продукции. См. подробнее: URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4627572>

¹⁹ Российский союз промышленников и предпринимателей. Экспортная деятельность компаний: результаты опроса РСПП. 2019. URL: <https://media.rspp.ru/document/1/8/f/8fb9b0a9bd3ec42812cf83dc7695b6d.pdf>.



Таблица 3

Финансовые меры поддержки, предоставленные АО «РЭЦ», 2020 г.

Суть меры	Тип продукции, попадающей под действие субсидии	Комментарий	Количество основных документов
Экспортёры: компенсация до 80% затрат на сертификацию экспортимущих товаров. Производители: компенсация до 50% расходов на омологацию	Машиностроение, химическая промышленность, металлургическая продукция – полный список представлен в Приказе Министерства промышленности и торговли от 2 июля 2020 г. N 2095	Для получения субсидии на сертификацию стоимость экспорта товаров должна в 10 раз превышать объем запрашиваемой субсидии. Желательно заключение соглашения о реализации корпоративной программы повышения конкурентоспособности	9
Компенсация от 50 до 90% фактически понесенных затрат, связанных с сертификацией продукции на внешних рынках	Продукция агропромышленного комплекса (сельскохозяйственная продукция, сельскохозяйственное сырье, продукция переработки). Список продукции определен в специальном перечне, утвержденном Приказом Министерства сельского хозяйства от 24 апреля 2020 г. N 232	Для получения субсидии стоимость поставленной продукции (12 месяцев до подачи заявки на субсидию) должна как минимум в пять раз превышать объем запрашиваемой субсидии	7
Компенсация до 80% затрат на транспортировку продукции на внешние рынки. Презельный размер поддержки не должен превышать 11% (для производителей и аффилированных лиц производителей) и 13% (для уполномоченных лиц производителей) от стоимости поставляемой продукции	Машиностроение, химическая промышленность, металлургическая продукция – полный список представлен в Приказе Министерства промышленности и торговли от 2 июля 2020 г. N 2095	Запрашиваемая субсидия корректируется на коэффициент 1,15, если организация использует услуги российского перевозчика. До получения субсидии проводится квалификационный отбор организаций – получателей субсидии. Желательна реализация корпоративной программы повышения конкурентоспособности. Предусмотрены лимиты затрат в целях предоставления субсидии	10 для участия в квалификационном отборе (после итогов квалификационного отбора)

Суть меры	Тип продукции, попадающей под действие субсидии	Комментарий	Количество основных документов
Компенсация до 50% затрат на транспортировку продукции на внешние рынки (но не более 30% от стоимости перевезенной продукции)	Сельскохозяйственная и продовольственная продукция, указанная в Приложении № 1 к Постановлению от 15 сентября 2017 г. N 1104	В целях расчета субсидии установлены лимиты затрат на транспортировку	6
Льготные кредиты на цели экспорта (компенсация неполугодичных доходов банкам, выдающим кредиты)	Товары определены в Приложении к Постановлению от 24 мая 2017 г. N 620	-	-
Оплата 100% затрат на пошлины за регистрацию, до 70% затрат в пределах установленных лимитов на делопроизводство и услуги патентных поверенных	Товары, услуги, работы и технологии, в состав которых входят объекты интеллектуальной собственности	Сумма поддержки – до 15 млн рублей (в рамках одного соглашения о предоставлении поддержки). Поддержка предоставляется в случае принятия обязательства по осуществлению поставок продукции (сумма поставок должна быть в 5–15 раз выше, чем объем поддержки – зависит от типа предприятия)	15 документов

Источник: (РЭП, 2020а)²⁰.

²⁰ АО «РЭП». 2020а. URL: <https://www.exportcenter.ru/>.

Например, АО «РЭЦ» предоставляет следующие виды нефинансовых мер поддержки экспорта (РЭЦ, 2020а)²¹: обучение основам экспортной деятельности для малых и средних предприятий (далее – МСП)²², консультационные услуги (например, по вопросам логистики, составление проекта экспортного контракта), аналитические услуги (в виде онлайн-отчетов, например, по макроэкономической ситуации в странах, а также в виде интерактивных аналитических продуктов), услуги по продвижению товаров на внешние рынки, программа Made in Russia (коммуникационный инструмент подтверждения статуса и страны происхождения товара).

Отдельно стоит рассмотреть навигатор барьеров АО «РЭЦ». В навигаторе приведены данные по тарифам и другим торговым регуляторным мерам, применяемым в различных странах мира. В общем можно отметить, что данный портал достаточно интересен. Тем не менее за исключением того, что полноценный доступ к нему возможен только после регистрации компании (юридического лица) на сайте АО «РЭЦ», в данных портала и используемой методологии присутствует концептуальная неточность. Так, в справочнике портала указано, что нетарифные барьеры – это «... все прочие меры торговой политики, применяемые государствами, оказывающие при этом экономическое воздействие на международную торговлю товарами, вызывая изменения либо в объеме торговли, либо в уровне цен, либо и в том, и в другом» (Навигатор по барьерам и требованиям рынков, 2020)²³.

Данное определение ссылается на классификацию Конференции ООН по торговле и развитию²⁴ (ЮНКТАД, 2019)²⁵, которая в противовес термину барьеров использует термин «нетарифные меры». Это связано с тем, что барьеры предполагают однозначный негативный эффект, в том числе, на торговлю между странами, в то время как нетарифные меры (например, технические требования к продукции) могут оказывать положительное влияние на товарооборот между странами в случае, например, достаточной гармонизации требований нетарифных мер между торговыми партнерами.

Концептуально портал АО «РЭЦ» заимствует базовые наработки ЮНКТАД – возникает логичный вопрос о причине и необходимости создания отдельного портала барьеров, в то время как аналогичная информация находится в открытом доступе на сайте ООН, и ее обновлением занимаются национальные эксперты стран, в которых применяются данные меры. Например, на портале АО «РЭЦ» на текущий момент²⁶ указано 1645 нетариф-

²¹ Там же.

²² Этую меру предоставляет отдельная организация, созданная в рамках АО «РЭЦ» – АНО ДПО «Школа экспорта Акционерного общества «Российский экспортный центр».

²³ Навигатор по барьерам и требованиям рынков. URL: <http://navigator.exportcenter.ru/>.

²⁴ Далее – ЮНКТАД.

²⁵ UNCTAD. International classification of non-tariff measures. 2019 Version. 2019. URL: https://unctad.org/system/files/official-document/ditctab2019d5_en.pdf.

²⁶ Конец декабря 2020 г.

ных барьера (т.е. меры), применяемых на 222 территориях²⁷ – данные приведены с учетом защитных мер, которые не учитываются в базе данных ООН²⁸ (Навигатор по барьерам и требованиям рынков, 2020). В свою очередь, на портале ООН (TRAAINS, 2020) представлено 73550 мер, применяемых 91 страной в мире (с учетом данных по России, на которую приходится чуть менее 1000 мер в совокупности). То есть, сравнивая агрегированные данные по нетарифным мерам между двумя источниками информации, можно увидеть, что на портале АО «РЭЦ» приводится менее детальная информация по сравнению с базой данных ЮНКТАД: так, количество мер АО «РЭЦ» составляет чуть более 2% от количества мер ЮНКТАД. В среднем по данным АО «РЭЦ» на одну страну приходится семь нетарифных мер, а по данным ЮНКТАД – 808.

Сравнивая данные о применяемых мерах по одним и тем же странам между АО «РЭЦ» и ЮНКТАД, можно увидеть значительные различия²⁹. Например, по данным АО «РЭЦ», Сингапур использует только три нетарифных меры: в частности, в данных АО «РЭЦ» также нет информации по применяемым техническим мерам (ТБТ меры), санитарным, ветеринарно-санитарным и фитосанитарным мерам (СФС меры). По данным ЮНКТАД, по состоянию на 2018 г. в Сингапуре применялось 615 нетарифных мер, в том числе с учетом данных по ТБТ и СФС мерам (см. табл. 4) – без учета этих мер в стране применялось 178 мер.

Очевидно, что для качественного наполнения базы данных АО «РЭЦ» потребуется много временных и трудовых ресурсов. Дополнительно стоит учесть, что информация о применяемых нетарифных мерах требует постоянного обновления, что, в свою очередь, приводит к усложнению процесса поддержания качества имеющихся данных. Однако в настоящее время ЮНКТАД уже налаживает процесс обновления данных. Например, информация по мерам в странах АСЕАН изначально собиралась ЮНКТАДом в 2015 г., а затем была обновлена в 2018 г.: т.е. за период с 2016 по 2020 г. (4 года) АО «РЭЦ» смогло собрать лишь небольшую часть данных по нетарифным мерам, применяемым в отдельных странах АСЕАН, в то время как за период 2015–2018 гг. (3 года) ЮНКТАД успела с нуля собрать более детальную информацию по тем же странам, а также полноценно обновить ее.

Вместе с этим у портала АО «РЭЦ» есть ряд преимуществ по сравнению с базой данных ЮНКТАД. Так, по отдельным странам (например, по Азер-

²⁷ Страны – члены ЕС учтены как одна территория. Технически на портале указан список стран. Однако этот список включает в себя, например, Антарктиду. Соответственно, в целях улучшения портала представляется целесообразным использовать международно признаваемый список стран: например, определяемых ИСО (см. подробнее: URL: <https://www.iso.org/iso-3166-country-codes.html>).

²⁸ В соответствии с методологией сбора данных о нетарифных мерах ЮНКТАД, эта информация не подлежит сбору, в том числе, из-за того, что она публикуется в других источниках.

²⁹ Стоит вновь оговориться, что, в соответствии с информацией из справочника на портале барьеров, АО «РЭЦ» опирается на методологию ЮНКТАД при сборе данных о применяемых нетарифных мерах в мире. Соответственно, это обуславливает возможность сравнения данных между этими источниками информации.

байджану) на портале АО «РЭЦ» представлена общая информация относительно законодательства в сфере нетарифных мер (например, по системе технического регулирования в стране). Также в данных АО «РЭЦ» есть информация по нетарифным мерам тех стран, которые отсутствуют в базе данных ЮНКТАД (например, по Египту).

Таблица 4

Сравнение данных по нетарифным мерам, применяемым отдельными странами, между АО «РЭЦ» и ЮНКТАД, декабрь 2020 г.

Страна	Данные АО «РЭЦ»	Данные ЮНКТАД	Год данных, ЮНКТАД	Комментарии
Бруней	-	562	2018	-
Египет	38	-	-	-
Индонезия	63	971	2018	Неполная информация о применяемых мерах в базе данных АО «РЭЦ»
Малайзия	15	920	2018	Неполная информация о применяемых мерах в базе данных АО «РЭЦ»
Папуа-Новая Гвинея	2	594	2016	В информации АО «РЭЦ» нет данных по техническим мерам, санитарным, ветеринарно-санитарным и фитосанитарным мерам
Сингапур	3	615	2018	В информации АО «РЭЦ» нет данных по техническим мерам, санитарным, ветеринарно-санитарным и фитосанитарным мерам

Источник: (Навигатор по барьерам и требованиям рынков, 2020)³⁰, (TRAINs, 2020).

Таким образом, учитывая недостатки и преимущества портала барьеров АО «РЭЦ», можно отметить, что для необходимого и значительного улучшения качества портала представляется целесообразным укрепить партнерство и наладить обмен данными между АО «РЭЦ» и ЮНКТАД. Данное партнерство оптимизирует распределение бюджетных средств, которые сегодня выделяются на сбор уже и так собранных данных. Вместе с тем синергетический эффект сотрудничества также позволит сэкономить бюджетные средства на будущих обновлениях информации о применяемых нетарифных мерах в мире.

В системе нефинансовой поддержки несырьевого экспорта важная роль принадлежит Министерству экономического развития. Например, данное ведомство курирует портал внешнеэкономической информации (Министерство экономического развития, 2020), на котором в том числе собрано достаточно много информации об иностранных партнерах. В частности, в рамках портала также возможно выйти на объявления от иностранных

³⁰ Навигатор по барьерам и требованиям рынков. URL: <http://navigator.exportcenter.ru/>.

компаний, которым требуется закупка того или иного товара. Для доступа к данной информации необходимо зарегистрироваться на портале как юридическое лицо. Однако регистрационная форма нуждается в обновлении. Например, дополнительный (хоть и необязательный) раздел «Прочие контактные данные» содержит поле для указания контактов в мессенджере ICQ, который сегодня используется крайне редко³¹.

На портале внешнеэкономической информации также собраны данные о действующих ограничительных мерах в отношении продукции из России³². Данная информация обновляется ежемесячно с февраля 2014 г. Например, по состоянию на декабрь 2020 г. 37 стран (включая страны – члены ЕАЭС) применяли в отношении России 195 ограничительных мер (Министерство экономического развития, 2020)³³.

Помимо АО «РЭЦ» и Министерства экономического развития, в институциональной системе нефинансовой поддержки экспорта действуют и другие организации, чьи функции зачастую сводятся к дублирующим информационно-консультационным мерам (см. табл. 5). Таким образом, оптимизация инфраструктуры нефинансовой поддержки экспортеров может осуществляться за счет сокращения числа организаций, предоставляющих данный вид поддержки, а также увеличения степени осведомленности российских компаний о предоставляемых мерах поддержки в целом³⁴.

Таблица 5

Примеры нефинансовых мер поддержки экспортеров в России

Организация	Функция
Министерство экономического развития РФ	Промоутерско-организационные меры, устранение барьеров для экспорта
Торговые представительства РФ	Информационно-консультационные меры, промоутерско-организационные меры
ГК «ВЭБ.РФ»	Информационно-консультационные меры
АО «РЭЦ»	Информационно-консультационные меры, образовательные меры, промоутерско-организационные меры

³¹ По данным vc.ru, ежемесячная аудитория ICQ в 2020 году составила порядка 11 млн пользователей (см. подробнее: URL: <https://vc.ru/services/124155-icq-prisma-zhzh-i-drugie-kak-chuvstvuyut-sebya-nekogda-populyarnye-servisy>). В свою очередь, например, у мессенджера Telegram ежедневная аудитория составляет 4,4 млн пользователей (см. подробнее: URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3944588>). В регистрационной форме портала внешнеэкономической информации нет упоминания Telegram.

³² В данную категорию мер также включаются меры третьих стран, оказывающие негативное влияние на доступ российских товаров.

³³ Портал внешнеэкономической информации Министерства экономического развития Российской Федерации. URL: <http://www.ved.gov.ru/>.

³⁴ В частности, это относится и к осведомленности по финансовым мерам поддержки. Например, РСПП отмечает, что российские организации недостаточно хорошо осведомлены о предоставляемых мерах поддержки экспортеров. См. подробнее: URL: <https://media.rspp.ru/document/1/8/f/8fbdb9b0a9bd3ec42812cf83dc7695b6d.pdf>

Организация	Функция
Центры поддержки экспорта в регионах	Информационно-консультационные меры, промоулерско-организационные меры
Торгово-промышленная палата	Информационно-консультационные меры, промоулерско-организационные меры, документарная поддержка
Российский союз промышленников и предпринимателей	Промоулерско-организационные меры

Источник: (Министерство экономического развития, 2020)³⁵, (ВЭБ.РФ, 2020с)³⁶, (АНО ДПО «Школа экспорта АО "Российский экспортный центр"», 2020)³⁷.

Взаимосвязь поддержки и несырьевой незаводственный экспорт

Вышеперечисленные меры поддержки применимы для стимулирования несырьевого незаводственного экспорта (далее – ННЭ). Понятие несырьевых незаводственных товаров (далее – ННТ) закреплено в Приказе Министерства промышленности и торговли Российской Федерации от 23 апреля 2019 г. N 1464 (Министерство промышленности и торговли, 2019)³⁸. Так, ННТ определяются достаточно большим количеством кодов ТН ВЭД ЕАЭС. Например, к ННТ также относятся товарные группы 01–24, 82–97³⁹ ТН ВЭД ЕАЭС.

Российская статистика по ННЭ доступна за сравнительно небольшой период: например, в Единой межведомственной информационно-статистической системе (далее – ЕМИСС) данные по ННЭ доступны только за 2018 и 2019 гг.⁴⁰ (ЕМИСС, 2021).

Соответственно, для анализа ННЭ на более длительном периоде в текущей работе на основе статистической информации Организации Объединенных Наций (далее – ООН) был вручную выстроен ряд по ННЭ из России за период 2007–2019 гг.

³⁵ Там же.

³⁶ ГК «ВЭБ.РФ». Нефинансовая поддержка. 2020с. URL: <https://veb.ru/biznesu/podderzhka-eksporta/nefinansovaya-podderzhka/>.

³⁷ АНО ДПО «Школа экспорта АО "Российский экспортный центр"». Учебное пособие для начинающих экспортёров. 2020. URL: <https://www.exportcenter.ru/upload/iblock/4a8/%D0%A3%D1%87%D0%B5%D0%B1%D0%BD%D0%BE%D0%B5%20%D0%BF%D0%BE%D1%81%D0%BE%D0%B1%D0%B8%D0%B5%20%D0%B4%D0%BB%D1%8F%20%D0%BD%D0%BA%D1%87%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D1%8E%D1%89%D0%B8%D1%85%20%D1%8D%D0%BA%D1%81%D0%BF%D0%BE%D1%80%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%BE%D0%B2%202020.pdf>.

³⁸ Приказ Министерства промышленности и торговли Российской Федерации от 23 апреля 2019 г. N 1464 «Об утверждении официальной статистической методологии расчета показателей национального проекта "Международная кооперация и экспорт" и федерального проекта "Промышленный экспорт"». URL: <https://www.alta.ru/tamdoc/19a01464/>.

³⁹ Код 01 – живые животные. Код 24 – табак и промышленные заменители табака. Код 82 – инструменты, приспособления, ножевые изделия, ложки и вилки из недрагоценных металлов; их части из недрагоценных металлов. Код 97 – произведения искусства, предметы коллекционирования и антиквариат.

⁴⁰ Аналогичный период данных приводится в информации Федеральной таможенной службы.

Этот ряд обладает некоторыми особенностями. Например, в 2007–2019 гг. в общемировой торговой статистике использовались три разные версии гармонизированной системы кодирования товаров (далее – HS): HS 2007, HS 2012 и HS 2017⁴¹. Эти классификации отличаются между собой как на уровне товарных позиций (4 знака), так и на уровне товарных субпозиций (6 знаков). Соответственно, для выстраивания ряда по ННЭ из России использовалась классификация товаров 2007 г., так как, в отличие от двух других классификаций, она позволяла выстроить более длительный ряд данных с 2007 г. В свою очередь, при построении ряда по ННЭ учитывалась специфика изменений классификаций на протяжении всего периода 2007–2019 гг. Например, в приказе Министерства промышленности и торговли для определения ННЭ используются коды товаров ТН ВЭД ЕАЭС на уровне товарных групп (2 знака), товарных позиций (4 знака) и товарных субпозиций (6 знаков). За период 2007–2019 гг. на уровне классификации HS товарных групп (2 знака) не произошло никаких изменений – все более детальные изменения в классификации происходили на уровне товарных позиций (4 знака) и субпозиций (6 знаков). Например, для субпозиций товарной позиции 1605 по классификации 2007 г. соответствуют коды субпозиций товарных позиций 0306 и 0307 в классификациях 2012 и 2017 гг. (см. табл. 6).

Таблица 6

Примеры соответствия кодов по различным классификациям гармонизированной системы кодирования товаров HS

HS 2007	HS 2012	HS 2017	Название товара в номенклатуре 2017 г.
160510	030624	030633	Живые, свежие или охлажденные: Крабы
160510	030624	030693	Прочие: Крабы
160590	030719	030712	Мороженые устрицы
160590	030719	030719	Прочие устрицы
382490	382600	382600	Биодизель и его смеси, не содержащие или содержащие менее 70 мас. % нефти или нефтепродуктов, полученных из битуминозных пород
852990	852990	962000	Моноопоры, двуноги, треноги и аналогичные изделия

Источник: (WITS, 2021).

Также в классификации 2017 г. появились отдельные субпозиции, которые отсутствовали в классификациях 2007 и 2012 гг. и которые относятся к понятию несырьевых неэнергетических товаров. В частности, это отно-

⁴¹ ТН ВЭД ЕАЭС основан на гармонизированной системе кодирования товаров и, соответственно, на уровне товарных субпозиций (и более агрегированных уровнях) эти классификации совпадают между собой.

сится к коду 440140 «Опилки, древесные отходы и скрап, неагломерированные»: в классификации 2007 г. этот товар проходил под кодом 440130, а в классификации 2012 г. – под кодом 440139 (см. табл. 7).

Таблица 7

Примеры отличий в классификациях гармонизированной системы кодирования товаров HS

2007	2012	2017	Название товара в номенклатуре 2017 г.
440130	440131	440131	Опилки, древесные отходы и скрап, агломерированные в виде бревен, брикетов, гранул или в аналогичных видах: гранулы древесные
440130	440139	440139	Опилки, древесные отходы и скрап, агломерированные в виде бревен, брикетов, гранул или в аналогичных видах: прочие
440130	440139	440140	Опилки, древесные отходы и скрап, неагломерированные

Источник: (WITS, 2021).

В результате для построения данных по ННЭ из России в классификации товаров 2007 г. учитывались вышеуказанные изменения в самой классификации товаров. Полученная величина ННЭ сравнивалась с данными Федеральной таможенной службы (далее – ФТС) по ННЭ в период 2018 и 2019 гг. Сравнение показывает, что в целом эти величины сопоставимы между собой (см. табл. 8) – несмотря на некоторое занижение данных ООН, темпы изменения величины ННЭ в период 2018–2019 гг. совпадают по обоим источникам информации.

Таблица 8

Данные по несырьевому незнергетическому экспорту из России, 2018–2019 гг., млрд долл. США

	2018	2019	Темпы изменения
Ряд ННЭ 07	140,7	142,9	1,02
Данные ННЭ по ФТС	153,4	154,4	1,01
Отношение данных по ФТС к ряду ННЭ 17	1,09	1,08	-

Примечание: «Ряд ННЭ 07» – данные по ННЭ в классификации товаров HS 2007.

Источник: (WITS, 2021), (ФТС, 2021).

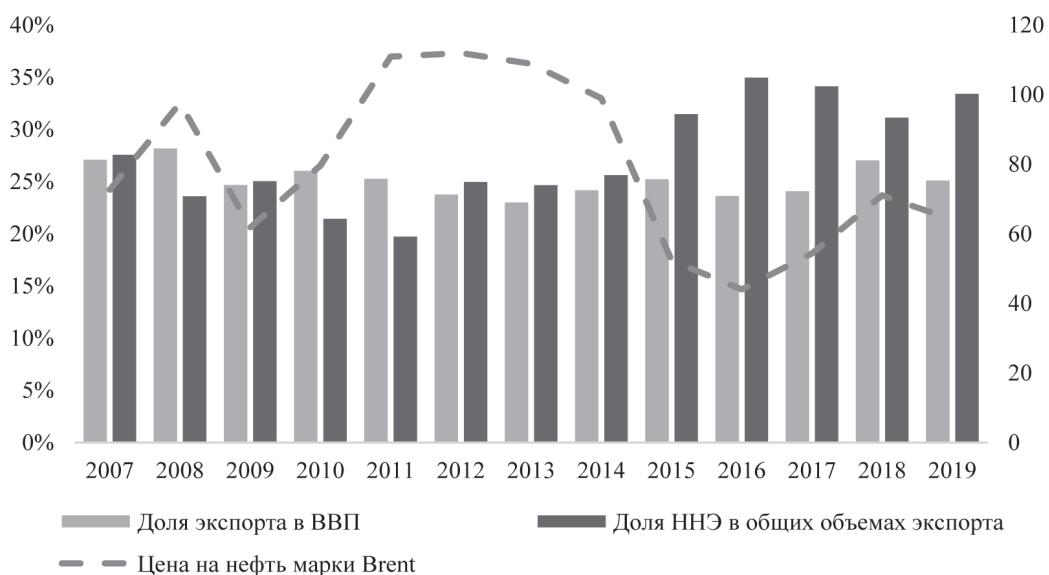
В период 2007–2019 гг. средняя доля ННЭ в общем объеме экспорта⁴² из России составляла 27,5%. Эта доля резко выросла в период 2013–2016 гг. с 24,7 до 35%: рост доли ННЭ в общих объемах экспорта сопровождался снижением цен на нефть (см. рис. 2) и соответственным стоимостным

⁴² Стоимостная доля.

снижением экспорта сырьевых (нефтяных) товаров; обратная взаимосвязь между долей ННЭ из России и ценой на нефть также заметна в более поздние периоды анализа. Это в определенной степени указывает на сохраняющуюся зависимость экспорта из России от энергетической составляющей.

Рисунок 2

Взаимосвязь между стоимостными объемами ННЭ и цен на нефть марки Brent (долл. за баррель), 2007–2019 гг.



Примечание: правая шкала – цена на нефть марки Brent, долл. за баррель.

Источник: (WITS, 2021), (Commodity markets, 2021).

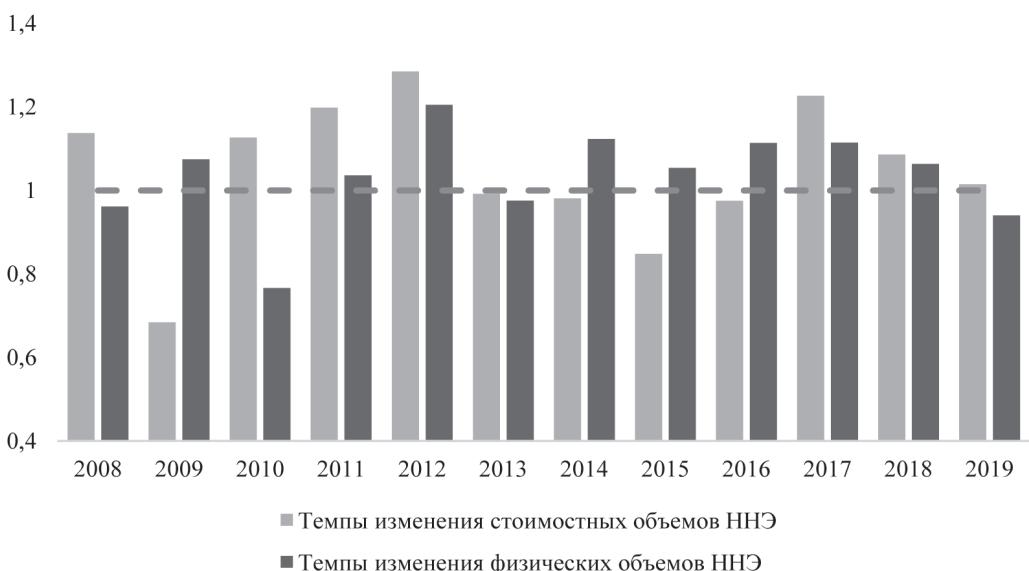
Анализ физических объемов ННЭ относительно затруднен. Это вызвано тем, что физические единицы измерения отдельных товаров в рамках ННЭ отличаются между собой, и прийти к единому знаменателю общей величины ННЭ достаточно трудно. Тем не менее в рамках статистики ООН по международной торговле (WITS, 2021) для созданной величины ННЭ (отдельно по товарным субпозициям) представлены универсально-условные данные по физическим объемам экспортата⁴³, которые позволяют рассчитать изменение физических объемов ННЭ. Данные указывают на то, что в период с 2014 по 2018 гг. физические объемы ННЭ росли, в то время как в 2019 г. физический объем ННЭ снизился (см. рис. 3). Интересной особенностью указанных данных является то, что они схожи с данными ФТС, но отличны от данных АО «РЭЦ». Например, по данным ООН, в 2019 г. физические объемы ННЭ сократились на 6%, по данным ФТС в этот же период физические объемы ННЭ сократились на 4,5% (ФТС, 2021), а по данным

⁴³ В работе анализировались данные по весу экспортированных товаров, выраженные в килограммах.

АО «РЭЦ» – выросли на 2,7% (РЭЦ, 2020b)⁴⁴. Выявленное несоответствие в данных указывает на то, что как минимум в рамках российской статистики необходимо использовать единую методологию (в идеале – единый источник данных) по подсчету объемов несырьевого неэнергетического экспорта.

Рисунок 3

Темпы изменения стоимостных и физических объемов ННЭ из Российской Федерации, 2008–2019 гг.



Источник: (WITS, 2021).

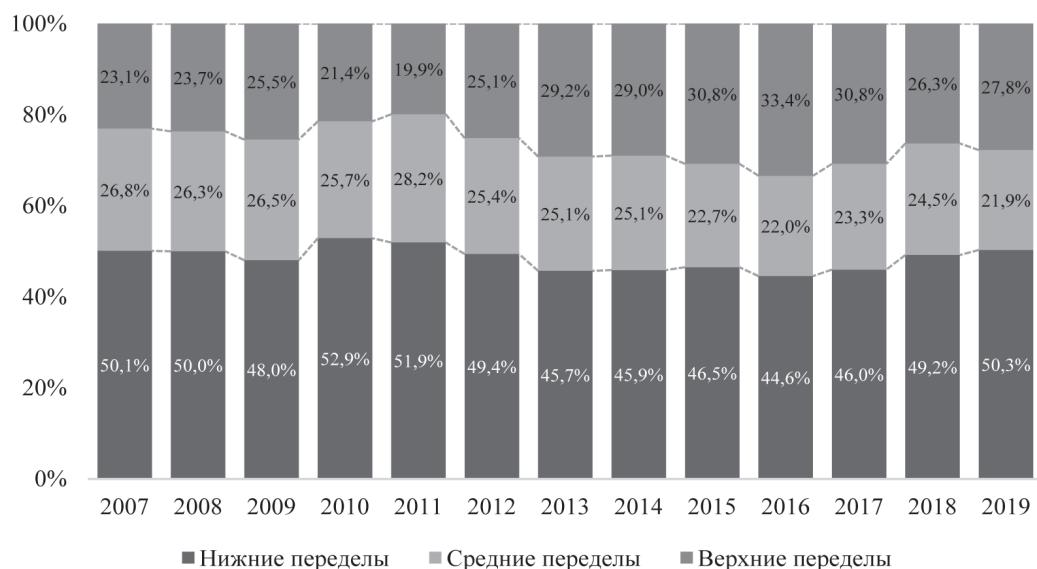
В рамках анализа ННЭ по степеням передела можно увидеть, что за весь анализируемый период 2007–2019 гг. в структуре ННЭ преобладает экспорт товаров нижних переделов⁴⁵ (см. рис. 4). Так, доля экспорта ННТ нижних переделов в 2019 г. составила 50,3% от общего ННЭ – практически такая же доля наблюдалась в 2007 г. Тем не менее стоит отметить, что в период 2007–2019 гг. доля экспортов товаров высоких переделов увеличилась с 23,1 до 27,8%, в то время как в аналогичный период доля экспортов товаров средних переделов снизилась с 26,8 до 21,9%. Таким образом, можно отметить, что текущая поддержка экспортёров оказала небольшое влияние на изменение структуры ННЭ, которая до сих пор сохраняет достаточно невысокий уровень диверсификации. Товары нижних переделов характеризуются относительно низкой добавленной стоимостью по сравнению с товарами

⁴⁵ Розбивка товарів по умовам переделів доступна на сайті АО «РЭЦ». См. подробнее: URL: https://www.exportcenter.ru/international_markets/classification/.

более высоких переделов. Это, в свою очередь, препятствует полноценному включению России в глобальные цепочки добавленной стоимости.

Рисунок 4

Структура несырьевого неэнергетического экспорта из Российской Федерации по переделам, 2007–2019 гг.



Источник: (WITS, 2021).

Анализ эффективности мер поддержки экспорта ННТ также затруднен. Это вызвано в том числе тем, что задача повышения ННЭ из России активно начала продвигаться на государственном уровне в период после 2015 г., поэтому статистику по расходам государственного бюджета на поддержку экспорта можно проследить только с 2016 г.

До 2016 г. расходы на экспорт в рамках федерального бюджета проходили по совокупным статьям: например, в 2015 г. был осуществлен имущественный взнос в ГК «Ростех» на цели реализации проектов по созданию серийных производств станкоинструментальной продукции. Эти цели реализовывались в рамках соответствующей подпрограммы государственной программы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», которая в том числе ставила перед собой задачу увеличения экспорта товаров⁴⁶. Также, например, в бюджете 2015 г. отдельно выделялись средства российским организациям – экспортёрам промышленной продукции военного назначения на возмещение части затрат на уплату процентов по полученным кредитам.

⁴⁶ Постановление от 15 апреля 2014 года N 328 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности"». URL: <http://static.government.ru/media/files/1gqVAlrW8Nw.pdf>.

В соответствии с данными Министерства финансов об исполнении федерального бюджета за 2016 г., единственными данными по поддержке экспорта из России в 2016 г. являются данные по имущественным взносам во Внешэкономбанк⁴⁷ и АО «РОСЭКСИМБАНК» на цели возмещения части затрат на производство высокотехнологичной продукции, а также компенсации недополученных доходов по кредитам на производство высокотехнологичной продукции. С учетом расходования средств, ранее выделенных этим организациям на аналогичные цели, объем поддержки экспорта из России в 2016 г. составил 10,9 млрд рублей (Министерство финансов, 2017)⁴⁸. В период 2017–2018 гг. расходы на поддержку экспорта в федеральном бюджете проходили под статьей расходов на приоритетный проект (программу) «Международная кооперация и экспорт» (Министерство финансов, 2018; 2019)⁴⁹: в 2017 г. на эту программу было выделено 9,7 млрд рублей, а в 2018 г. – 19,7 млрд рублей. В 2019 г. суммарно на поддержку экспорта из России было выделено 78,1 млрд рублей в рамках национального проекта «Международная кооперация и экспорт» (Министерство финансов, 2020)⁵⁰.

В результате по имеющимся данным возможно лишь в ограниченной степени оценить качество работы институтов поддержки экспорта через анализ изменения отношения объемов государственной поддержки экспорта к объемам экспорта товаров (условно – коэффициент поддержки). Расчеты показывают, что на общем уровне поддержки ННЭ эффективность работы институтов поддержки экспорта выросла в 2018 г., а на уровне поддержки промышленных товаров эффективность была достаточно высокой в 2017 г.⁵¹, в то время как в 2018–2019 гг. она снижалась (см. табл. 9). Тем не менее стоит подчеркнуть, что помимо качества данных на полученные выводы могли повлиять экзогенные для поддержки факторы (например, изменение цен на экспортные товары). Дополнительно стоит отметить, что в период 2016–2018 гг. объемы государственной поддержки экспорта

⁴⁷ ГК «ВЭБ.РФ».

⁴⁸ Министерство финансов Российской Федерации. Исполнение федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за 2016 год (предварительные итоги). 2017. URL: https://www.mfin.ru/common/upload/library/2017/04/main/0454_Ispolnenie-2017_preview.pdf.

⁴⁹ Министерство финансов Российской Федерации. Исполнение федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за 2017 год. 2018. URL: https://www.mfin.ru/common/upload/library/2018/09/main/Ispolnenie_federalnogo_budzheta_v_2017_godu.pdf. Министерство финансов Российской Федерации. Исполнение федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за 2018 год (предварительные итоги). 2019. URL: https://www.mfin.ru/common/upload/library/2019/04/main/02_Ispolnenie_federalnogo_budzheta_za_2018_god.pdf.

⁵⁰ Министерство финансов Российской Федерации. Исполнение федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за 2019 год. 2020. URL: https://mfin.gov.ru/ru/perfomance/budget/federal_budget/budgeti/2020/?id_65=129889-informatsionnoe_illyustrirovannoe_izdanie_ispolnenie_federalnogo_byudzheta_i_byudzhetov_byudzhetnoi_sistemy_rossiiskoi_federatsii_za_201.

⁵¹ Было сделано предположение, что объемы поддержки экспорта промышленных товаров в 2016 г. равнялись имущественным взносам во Внешэкономбанк и АО «РОСЭКСИМБАНК» на цели возмещения части затрат на производство высокотехнологичной продукции, а также компенсации недополученных доходов по кредитам на производство высокотехнологичной продукции (с учетом ранее выделенных средств).

на одного представителя – экспортёра МСП снизились. Соответственно, с точки зрения эффективности работы институтов поддержки ННЭ нельзя выявить каких-либо явных трендов на периоде 2016–2019 гг.

Таблица 9

Относительные показатели эффективности институтов поддержки экспорта, 2016–2019 гг.

	2016	2017	2018	2019
Суммарная величина поддержки, тыс. долл.	162550,7	421644,4	390949,1	1206401,2
Поддержка промышленного экспорта, тыс. долл.	162550,7	166258,2	314355,0	536006,7
ННЭ, тыс. долл.	105512769	129415703	140531340	142616570,5
Экспорт конкурентоспособной промышленной продукции, тыс. долл.	87999874	108071490,4	115462193	117614316,9
Темп изменения суммарного коэффициента поддержки ННЭ	-	2,11	0,85	3,04
Темп изменения коэффициента поддержки экспорта промышленных товаров	-	0,83	1,77	1,67
Изменение отношения суммарной величины поддержки экспорта к количеству экспортёров МСП	-	1,40	0,59	-

Примечание: Темп изменения коэффициента поддержки (суммарный или отдельно для промышленных товаров) рассчитывался как отношение доли величины поддержки в соответствующем объеме экспортимемых товаров в анализируемом году к аналогичной доле в предыдущем году. Если темп изменения коэффициента поддержки больше 1, то это свидетельствует о снижении эффективности поддержки (большее количество ресурсов тратится на единицу экспорта). Для оценки изменения отношения суммарной величины поддержки экспорта к количеству экспортёров МСП анализировалось изменение отношения количества МСП, осуществляющих экспортную деятельность, к суммарной величине поддержки ННЭ по годам.

Источник: (WITS, 2021), (Министерство финансов 2017; 2018; 2019; 2020)⁵², (ФТС, 2021), (ФСГС, 2021).

⁵² Министерство финансов Российской Федерации. Исполнение федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за 2016 год (предварительные итоги). 2017. URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2017/04/main/0454_Ispolnenie-2017_preview.pdf. Министерство финансов Российской Федерации. Исполнение федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за 2017 год. 2018. URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2018/09/main/Ispolnenie_federalnogo_budzheta_v_2017_godu.pdf. Министерство финансов Российской Федерации. Исполнение федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за 2018 год (предварительные итоги). 2019. URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2019/04/main/02_Ispolnenie_federalnogo_budzheta za_2018_god.pdf. Министерство финансов Российской Федерации. Исполнение федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за 2019 год. 2020. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performace/budget/federal_budget/budgeti/2020/?id_65=129889-informatsionnoe_illyustrirovannoe_izdanie_ispolnenie_federalnogo_byudzheta_i_byudzhetov_byudzhetnoi_sistemy_rossiiskoi_federatsii_za_201.



Заключение

Система поддержки несырьевого незаводственного экспорта в России зародилась относительно недавно. Она существует с 2015 г. Одним из ключевых институтов поддержки российских экспортёров является АО «РЭЦ». Данная организация предоставляет как финансовые, так и нефинансовые меры поддержки экспортёрам. Эффективность предоставления данных мер оценить достаточно трудно из-за отсутствия необходимой статистической информации, а также в связи с тем, что на экспорт ННТ могут влиять различные экзогенные факторы. Однако по имеющейся информации можно увидеть, что в России в целом сохраняется ключевая роль экспорта энергетических товаров, в то время как в рамках экспорта ННТ превалирует экспорт товаров нижних переделов (т.е. с низкой добавленной стоимостью). В период 2016–2019 гг. не наблюдается каких-либо четких трендов в улучшении эффективности (и администрировании) предоставляемых мер поддержки и работы институтов поддержки экспорта.

В связи с вышеуказанным, для повышения эффективности мер поддержки экспорта и работы институтов, а также для оптимизации расходования государственных ресурсов представляется целесообразным:

1. Улучшить транспарентность статистических данных: увеличение периода доступности данных по ННЭ, использование единой универсальной методологии подсчета ННЭ (возможно использование единого источника данных).
2. Стимулировать экспорт товаров средних и высоких переделов.
3. Оптимизировать требования к предоставлению мер финансовой поддержки экспорта (например, путем меньшей отчетности или смягчения требований для предоставления поддержки).
4. Увеличить эффективность нефинансовых инструментов поддержки экспорта, например, за счет использования синергетических эффектов взаимодействия с международными организациями.

Тематика оценки эффективности мер поддержки российского экспорта – это достаточно обширное поле для исследований. Интерес представляет эконометрический анализ взаимосвязи между общими объемами поддержки экспорта в России и изменениями объемов экспорта несырьевых незаводственных товаров из России в разбивке по отдельным товарным группам, а также более детальное исследование нефинансовых инструментов поддержки экспортёров. Например, представляется целесообразным провести более детальный сравнительный и содержательный анализ наполнения базы данных РЭЦ о нетарифных мерах с аналогичными данными ЮНКТАД, а также анализ взаимосвязи степени использования нефинансовых мер поддержки (прокси для этой величины может быть количество компаний, использующих нефинансовые меры поддержки экспорта) и объемов несырьевого незаводственного экспорта. Однако необходимо подчеркнуть, что выполнение исследований по указанным направлениям может быть ограничено качеством и количеством имеющихся данных.

ЛИТЕРАТУРА

1. Кнобель А., Лощенкова А. Оценка эффективности региональной системы поддержки экспорта // Экономическое развитие России. 2018. Т. 25, № 11. С. 80–85.
2. Кузнецов Д., Кнобель А. Детерминанты выхода на экспортные рынки и поведения российских фирм в международной торговле. М.: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при президенте Российской Федерации», 2017.
3. Соколова Е., Поспелов В., Торопова Н., Мехдиев Э. Анализ эффективности мер финансовой поддержки экспорта в России // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2019. Т. 9, № 6А. С. 343–353.
4. Урумов Т. Эффективность государственной финансовой поддержки экспортной деятельности малых и средних предприятий // Актуальные проблемы экономики и права. 2017. Т. 11, № 1. С. 67–78.
5. Aditya A., Roy S.S. Export diversification and economic growth: Evidence from cross-country analysis. 2007. Mimeo. P. 1–25.
6. Cadot O., Fernandes A., Gourdon J., Mattoo A. Are the benefits of export support durable? Evidence from Tunisia // Journal of International Economics. 2015. Vol. 97. P. 310–324.
7. Catanzaro A., Messeghemm K., Sammut S. Effectiveness of Export Support Programs: Impact on the Relational Capital and International Performance of Early Internationalizing Small Businesses // Journal of Small Business Management. 2018. P. 1–26.
8. Delgado M.A., Farinas J.C., Ruano S. Firm productivity and export markets: a non-parametric approach // Journal of International Economics. 2002. Vol. 57, no. 2. P. 397–422.
9. Kovner A., Martin A. Market failures and official sector interventions // Federal Reserve Bank of New York. 2020. URL: <https://libertystreeteconomics.newyorkfed.org/2020/09/market-failures-and-official-sector-interventions.html>.
10. Leonidou L., Katsikeas C., Palihawadana D., Spyropoulou S. An analytical review of the factors stimulating smaller firms to export: Implications for policy-makers // International Marketing Review. 2007. Vol. 24, no. 6. P. 735–770.
11. Malca O., Peña-Vinces J., Acedo F. Export promotion programmes as export performance catalysts for SMEs: insights from an emerging economy // Small Business Economics. 2019.
12. Melitz M. The Impact of Trade on Intra-Industry reallocation and Aggregate Industry Productivity // Econometrica. 2003. Vol. 71. P. 1695–1725.
13. Munch J., Schaur G. The Effect of Export Promotion on Firm-Level Performance // American Economic Journal: Economic Policy. 2018. Vol. 10, no. 1. P. 357–387.

14. Revindo M., Gan C., Massie N. Factors affecting propensity to export: The case of Indonesian SMEs // Gadjah Mada International Journal of Business. 2019. Vol. 21, no. 3. P. 263–288.
15. Seringhaus R., Rosson P. Firm Experience and International Trade Fairs // Journal of Marketing Management. 2001. P. 505–516.
16. Shamsuddoha A., Yunus Ali M. Mediated effects of export promotion programs on firm export performance // Asia Pacific Journal of Marketing and Logistics. 2006. Vol. 18., no. 2. P. 93–110.
17. Thorsten S., Schnabel C., Wagner J. Higher wages in exporting firms: self-selection, export effect, or both? First evidence from linked employer-employee data // Review of World Economics. 2010. Vol. 146, no. 2. P. 303–322.
18. Volpe M.C. et al. The impact of export promotion institutions on trade: Is it the intensive or the extensive margin? // Inter-American Development Bank (IDB). 2010. Working Paper Series. No. IDB-WP-199.
19. Wang X., Chen A., Wang H., Li S. Effect of export promotion programs on export performance: Evidence from manufacturing SMEs // Journal of Business Economics and Management. 2017. Vol. 18, no. 1. P. 131–145.
20. Wilkinson T., Brouthers L.E. Trade promotion and SME export performance // International Business Review. 2006. Vol. 15. P. 233–252.

ОФИЦИАЛЬНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

1. ЕМИСС Государственная статистика. URL: <https://www.fedstat.ru/>.
2. Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/>.
3. Федеральная таможенная служба. URL: <https://customs.gov.ru/>.
4. Commodity markets. URL: <https://www.worldbank.org/en/research/commodity-markets>.
5. TRAINS. The global database on Non-Tariff Measures. URL: <https://trains.unctad.org/>.
6. World Integrated Trade Solution. URL: <https://wits.worldbank.org/>.

REFERENCES

1. Knobel, A. and Loshchenkova, A. (2018) 'Otsenka effektivnosti regional'noi sistemy podderzhki eksporta' [Assessment of the efficiency of regional export support system], *Russian Economic Development*, 25 (11), pp. 80–85.

2. Kuznetsov, D. and Knobel, A. (2017) *Determinanty vkhoda na eksportnye rynki i povedeniya rossiiskikh firm v mezhdunarodnoi torgovle* [Determinants of entering the export markets and behavior of Russian firms in international trade], RANEPA.
3. Sokolova, E., Pospelov, V., Toropova, N. and Mekhdiev, E. (2019) ‘Analiz effektivnosti mer finansovoi podderzhki eksporta v Rossii’ [Analysis of the effectiveness of financial support measures for exports in Russia], *Economics: Yesterday, Today and Tomorrow*, 9(6A), pp. 343–353.
4. Urumov, T. (2017) ‘Effektivnost’ gosudarstvennoi finansovoi podderzhki eksportnoi deyatel’nosti malykh i srednikh predpriyatiy’ [Efficiency of state financial support for export activity of small and medium businesses], *Actual problems of Economics and Law*, 11(1), pp. 67–78.
5. Aditya, A. and Roy, S.S. (2007) ‘Export diversification and economic growth: Evidence from cross-country analysis’, *Mimeo*, pp. 1–25.
6. Cadot, O., Fernandes, A., Gourdon, J. and Mattoo, A. (2015) ‘Are the benefits of export support durable? Evidence from Tunisia’, *Journal of International Economics*, 97, pp. 310–324.
7. Catanzaro, A., Messeghemm, K. and Sammut, S. (2018) ‘Effectiveness of export support programs: Impact on the relational capital and international performance of early internationalizing small businesses’, *Journal of Small Business Management*, pp. 1–26. Available at: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01928208> (accessed 01 March 2022).
8. Delgado, M.A., Farinas, J.C. and Ruano, S. (2002) ‘Firm productivity and export markets: a non-parametric approach’, *Journal of International Economics*, 57(2), pp. 397–422.
9. Kovner, A. and Martin, A. (2020) ‘Market failures and Official Sector Interventions’, *Federal Reserve Bank of New York*. Available at: <https://libertystreeteconomics.newyorkfed.org/2020/09/market-failures-and-official-sector-interventions.html> (accessed 01 March 2022).
10. Leonidou, L., Katsikeas, C., Palihawadana, D. and Spyropoulou, S. (2007) ‘An analytical review of the factors stimulating smaller firms to export: Implications for policy-makers’, *International Marketing Review*, 24(6), pp. 735–770.
11. Malca, O., Peña-Vinces, J. and Acedo, F. (2020) ‘Export promotion programmes as export performance catalysts for SMEs: insights from an emerging economy’, *Small Business Economics*, 55, pp. 831–851. Available at: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11187-019-00185-2> (accessed 01 March 2022).
12. Melitz, M. (2003) ‘The impact of trade on intra-industry reallocation and aggregate industry productivity’, *Econometrica*, 71, pp. 1695–1725.
13. Munch, J. and Schaur, G. (2018) ‘The effect of export promotion on firm-level performance’, *American Economic Journal: Economic Policy*, 10(1), pp. 357–387.
14. Revindo, M., Gan, C. and Massie, N. (2019) ‘Factors affecting propensity to export: The case of Indonesian SMEs’, *Gadjah Mada International Journal of Business*, 21(3), pp. 263–288.

15. Seringhaus, R. & Rosson, P. (2001) 'Firm experience and international trade fairs,' *Journal of Marketing Management*, 17(7-8), pp. 505–516.
16. Shamsuddoha, A. and Yunus Ali, M. (2006) 'Mediated effects of export promotion programs on firm export performance,' *Asia Pacific Journal of Marketing and Logistics*, 18(2), pp. 93–110.
17. Thorsten, S., Schnabel, C. and Wagner, J. (2010) 'Higher wages in exporting firms: Self-selection, export effect, or both? First evidence from linked employer-employee data,' *Review of World Economics*, 146(2), pp. 303–322.
18. Volpe, M.C. et al. (2010) 'The impact of export promotion institutions on trade: Is it the intensive or the extensive margin?', *Inter-American Development Bank (IDB), Working Paper Series*. No. IDB-WP-199.
19. Wang, X., Chen, A., Wang, H. and Li, S. (2017) 'Effect of export promotion programs on export performance: evidence from manufacturing SMEs,' *Journal of Business Economics and Management*, 18(1), pp. 131–145.
20. Wilkinson, T. and Brouthers, L.E. (2006) 'Trade promotion and SME export performance,' *International Business Review*, 15, pp. 233–252.

OFFICIAL DOCUMENTS

1. EMISS Gosudarstvennaya statistika (2020) [EMISS State statistics]. Available at: <https://www.fedstat.ru/> (accessed 20 December 2020).
2. Federal'naya sluzhba gosudarstvennoi statistiki (2021) [Federal State Statistics Service]. Available at: <https://rosstat.gov.ru/> (accessed 10 January 2021).
3. Federal'naya tamozhennaya sluzhba (2021) [Federal Customs Service]. Available at: <https://customs.gov.ru/> (accessed 10 January 2021).
4. Commodity markets. URL: <https://www.worldbank.org/en/research/commodity-markets>.
5. TRAINS. The global database on Non-Tariff Measures (2020). Available at: <https://trains.unctad.org/> (accessed 20 December 2020).
6. World Integrated Trade Solution (2021). Available at: <https://wits.worldbank.org/> (accessed 10 January 2021).

Статья поступила в редакцию 28.01.2021; одобрена после рецензирования 03.03.2022; принятая к публикации 03.03.2022.

Научная статья

УДК 378

DOI: 10.17323/1999-5431-2022-0-1-78-100

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПРИНЦИПОВ «РЕГУЛЯТОРНОЙ ГИЛЬОТИНЫ» И МЕТОДОВ ВЫЧИСЛИТЕЛЬНОГО ПРАВА ДЛЯ АНАЛИЗА ТРЕБОВАНИЙ К КАЧЕСТВУ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

¹ **Княгинина Надежда Владимировна,**

² **Янкевич Семён Васильевич,**

³ **Тихонов Евгений Олегович**

^{1,2} Институт образования Национальный исследовательский университет – Высшая школа экономики (НИУ ВШЭ); 101000 Москва, Потаповский пер., д. 16, стр. 10

¹ Научный сотрудник. E-mail: nknyaginina@hse.ru; ORCID: 0000-0002-4895-9793

² Кандидат юридических наук, заместитель декана по учебной работе Факультета права НИУ ВШЭ, заведующий Лабораторией образовательного права Института образования НИУ ВШЭ. E-mail: syankevich@hse.ru; ORCID: 0000-0002-3067-591X

³ Инженер по радиоэлектронике. E-mail: evgeny.tikhonov@venta.lv; Вентспилсский международный радиоастрономический центр Вентспилсского университета прикладных наук; 101 Inženieru iela, LV-3601 Ventspils, Latvia; ORCID: 0000-0002-2115-6528

Аннотация. В настоящее время в России идет реформа контрольно-надзорной деятельности – «регуляторная гильотина». Ее цель – существенно сократить число обязательных требований в законодательстве, оставив среди них лишь те, которые действительно необходимы и должны контролироваться. В представленной статье принципы данной реформы применяются к федеральным государственным образовательным стандартам (далее – ФГОС). Российское законодательство под качеством образования понимает соответствие этим стандартам, однако их число крайне велико, что ранее затрудняло их системное исследование. Применение методов вычислительного права позволило провести анализ одного из разделов – «Условия реализации программы» – для 720 ФГОС высшего образования (специалитет, бакалавриат, магистратура). Компьютерная программа сформировала «обобщенную сводку» текстов без потерь содержания (для всех ФГОС каждого уровня образования). В ней дублирующиеся и схожие фрагменты были объединены; отличия и вариации формулировок отмечены и визуализированы. Объем анализа уменьшился

более чем в 35 раз, и стала возможной экспертная оценка всех требований ФГОС. Ранее подобный метод в вычислительном праве не использовался.

В результате исходные десятки тысячи требований ФГОС были разделены на четыре категории, три из которых рекомендуются к исключению (по соответствующим причинам), оставшаяся – это «обязательные требования». Эти пять обобщенных универсальных требований подходят для использования в контрольно-надзорной деятельности, а за их нарушение может устанавливаться ответственность.

Ключевые слова: ФГОС, регуляторная гильотина, вычислительное право, natural language processing, LegalTech

Для цитирования: Княгинина Н. В., Янкевич С. В., Тихонов Е. О. Использование принципов «регуляторной гильотины» и методов вычислительного права для анализа требований к качеству высшего образования // Вопросы государственного и муниципального управления. 2022. № 1. С. 78–100. DOI: 10.17323/1999-5431-2022-0-1-78-100.

Original article

PRINCIPLES OF THE «REGULATORY GUILLOTINE» AND METHODS OF COMPUTATIONAL LAW USED TO ANALYZE THE REQUIREMENTS FOR THE QUALITY OF HIGHER EDUCATION

¹ Nadezhda V. Knyaginina,

² Szymon V. Jankiewicz,

³ Evgeny O. Tikhonov

^{1,2} Laboratory of Educational Law, Institute of Education, National Research University Higher School of Economics (HSE University); 16/10 Potapovskiy Lane, 101000 Moscow, Russia

¹ Research Fellow; nknyaginina@hse.ru; ORCID: 0000-0002-4895-9793

² Ph.D., Deputy Dean for Academic Affairs, Faculty of Law, HSE, Head of the Laboratory of Educational Law, Institute of Education, HSE University; syankevich@hse.ru; ORCID: 0000-0002-3067-591X

³ Electronics Engineer; evgeny.tikhonov@venta.lv; Ventspils International Radio-astronomy Centre, Ventspils University of Applied Science; 101 Inženieru iela, LV-3601 Ventspils, Latvia; ORCID: 0000-0002-2115-6528

Abstract. Now Russia is undergoing a reform of the control and supervisory activity of the “regulatory guillotine”, which is designed to significantly reduce the number of mandatory requirements in the legislation, leaving only those that are necessary and should be controlled among them. In the presented article, the principles of this reform

are applied to the Federal State Educational Standards (FSES). Russian legislation understands the quality of education as compliance with these standards, but their number is extremely large, which previously made it difficult to systematically study them. However, the application of methods of computational jurisprudence made it possible to analyze one of the sections “Conditions for the implementation of the program” for 720 FSES of higher education (specialist’s, bachelor’s, and master’s degrees). The computer program generated a “generalized summary” of texts without loss of content (for all federal state educational standards for each level of education). It enabled combining duplicated and similar fragments, and noting and visualizing differences and variations in wording. Due to the program the volume of analysis has decreased by more than 35 times, and an expert assessment of all the requirements of the Federal State Educational Standard became possible. Previously, this method has not been used in computational jurisprudence. As a result, the original tens of thousands of requirements of the Federal State Educational Standard were divided into four categories, three of which are recommended for exclusion (for appropriate reasons), the rest are “mandatory requirements”. These 5 generalized universal requirements are suitable for control and supervision activities, and liability can be established for their violation.

Keywords: Federal State Educational Standards, regulatory guillotine, computational jurisprudence, natural language processing, LegalTech

For citation: Knyaginina, N., Jankiewicz, S. and Tikhonov, E. (2022) ‘Principles of the «regulatory guillotine» and methods of computational law used to analyze the requirements for the quality of higher education’, *Public Administration Issues*, 4, pp. 78–100 (in Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2022-0-1-78-100.

JEL Classification: I23, I28

Введение

В законодательстве и государственной политике России гарантия качества образования трактуется как соответствие образовательной деятельности требованиям федеральных государственных образовательных стандартов. Данный принципложен в основу государственного контроля качества образования со стороны государства. Это прослеживается как в нормативном определении качества образования: «...характеристика образовательной деятельности и подготовки обучающегося, выражающая степень их соответствия федеральным государственным образовательным стандартам.»¹, так и в том, какие инструменты используются и признаются государством для оценки качества образования. В первую очередь, это государственный контроль и надзор, а также лицензирование и государственная аккредитация, которые фактически также имеют контрольную природу. Все эти процедуры опираются на требования ФГОС, в особенности на тре-

¹ Пункт 29 ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. N 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон об образовании).



бования раздела «Условия реализации программы», где содержатся требования к кадрам, материально-техническому обеспечению и так далее.

В настоящее время число ФГОС очень велико (более 1 500), и они содержат не только конкретные показатели-требования, но и общие абстрактные ориентиры, которые тем не менее формально проверяются (Княгинина, 2020). Это затрудняет как их соблюдение университетами (необходимо совмещать разнородные противоречивые и повторяющиеся требования к большому числу реализуемых программ по разным ФГОС, включая стандарты разных поколений), так и проверку (невозможно составить прозрачный алгоритм контроля, например, сделать чек-лист без оценочных категорий и отыскочных норм).

Оценка того, насколько десятки тысяч требований ФГОС в целом необходимы и обоснованы, по нашим данным, ранее не производилась. Цель настоящей работы – представить результаты такого исследования.

Для того чтобы решить проблему анализа огромного числа требований, мы объединили их компьютерной программой собственной разработки (все 720 ФГОС высшего образования: специалитета, бакалавриата и магистратуры, ФГОС ВО).

Для оценки «обоснованности» (в значении ст. 6 Федерального закона от 31 июля 2020 г. N 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации») требований использовалась методика «регуляторной гильотины» – реформы контрольно-надзорной деятельности, идущей сейчас в России. Основная цель реформы – снизить контрольную и бюрократическую нагрузку в первую очередь на бизнес, а затем и на другие организации, в том числе образовательные. Если нормы не соответствуют принципам этой методики или не выведены из-под действия механизма гильотины, то в соответствии с Методикой исполнения плана мероприятий по реализации механизма «регуляторной гильотины» они подлежат исключению из законодательства².

Существует множество подходов к определению качества образования. Их подробное рассмотрение и примеры различий в конкретных странах приведены, например, Харви и пр. (Harvey et al., 2010). Одной из моделей понимания качества образования является так называемая «контрольная» (Van Kemenade et al., 2008). Для нее необходимы требования и стандарты, к которым можно отнести и ФГОС. Понимание качества влияет на процедуры, которыми это качество оценивается. Губа (2019) описывает процедуры определения качества образования в зарубежных странах, выделяя государственную и негосударственную аккредитации, а также аудит внутренних систем оценки качества.

В России качество образования понимается как соответствие ФГОС. Несмотря на постоянное присутствие ФГОС в жизни российских образовательных организаций, системные исследования этих стандартов, по нашим данным, ранее не проводились: стандарты, достаточно схожие меж-

² Пункт 12 Методики исполнения плана мероприятий («Дорожной карты») по реализации механизма «регуляторной гильотины». Документ из раздела «Регуляторная гильотина» на портале Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации. URL: <https://knd.ac.gov.ru>.

ду собой, не исследовались в совокупности. Единственное исследование, в котором анализировалось большое число стандартов, провели Г. Б. Голуб с соавторами (2012). В масштабном экспертом рассмотрении 200 ФГОС высшего профессионального образования реальных отраслей авторы исследовали формулировки общих компетенций и пришли к выводу об их низком качестве и невозможности их прямого использования: в родственных стандартах количество компетенций может отличаться на порядок, они являются неконкретными, неоднозначными, неизмеримыми (чаще всего – указывается область, где должен быть получен результат, а не сам результат), происходит подмена компетенций академическими результатами (знаниями и умениями), присутствуют неизмеримые ценности (здоровый образ жизни, физическое воспитание, гражданская позиция, толерантность) и так далее.

Обзор собственных образовательных стандартов ведущих университетов проводится А.И. Чучалиным для Томского политехнического университета, МГУ, СПбГУ, исследовательских университетов, МГТУ им. Баумана, КНИТУ, ПНИПУ, НИУ ВШЭ, ПГНИУ, СГУ, Сколтеха (Чучалин, 2015). Автор отмечает, что зачастую эти стандарты повторяют ФГОС, внося небольшие изменения или дополнения. Иногда в стандарты интегрируются положения стандартов международных организаций и менеджмента контроля качества, меры повышения междисциплинарности, процедуры мониторинга или экспертизы.

В настоящем исследовании ФГОС используются методы вычислительной юриспруденции, одной из ключевых задач которых является сокращение объема документов без ущерба для их сути. Это позволяет уменьшить потраченное пользователем время и когнитивные усилия. В 2017 г. проводился обстоятельный сравнительный обзор исследований, подходов и алгоритмов для сжатия документов с утратой текста без потери содержания (Kanapala et al., 2017). Было также предложено сокращение захватом тематического структурирования документов и заменой цитат нормативными ссылками с использованием синтаксических методов (Engberg, 2013). При этом обеспечивается уменьшение текста в 10 раз (до 10% от первоначального объема). Исследуются возможности совместного применения детерминированных технологий синтаксического анализа и вероятностного машинного обучения для улучшения результата сжатия, например, в предложенной системе T2K (Text to Knowledge) (Dell'Orletta et. al., 2008).

Обзор российских работ по использованию количественных методов в юридической методологии с середины XX в. по 2014 г. проведен Д. А. Дегтеревым (2014). Автор приходит к выводу, что основным видом общего анализа «в целом» остается качественный, субъективный. Количественные методы (математические, компьютерные, статистические и так далее) используются для ряда частных практических задач.

Ведутся исследования и разработки по извлечению сущностей из российских нормативных документов. Например, Е. М. Перпер и пр. (2018) предлагают построение синтаксического дерева по определенному набору эмпирических правил и применение к ним формул логики предикатов.



Е. В. Мячина (2002) обсуждает модель для автоматической классификации входного документа по отраслям законодательства и автоматический подбор «тематически похожих» документов.

Ряд работ посвящен компьютерному исследованию количественной сложности российских нормативных документов. Для анализа изменения сложности российских законов были разработаны и экспериментально проверены (Плаксин и пр., 2020) статистические индикаторы: «интегральный балл» и «индекс синтаксической сложности». С использованием индекса проведен компьютерный лингвистический анализ удобочитаемости базы российских нормативных актов. Было установлено, что законодательство с 1991 г. стало сложнее на 30%. Количественный анализ (Кучаков, Савельев, 2018) также показал усложнение текстов правовых актов в России со временем. Анализ проводился по 458 тыс. текстов правовых актов Российской Федерации и ее субъектов с Официального интернет-портала правовой информации. Похожие тенденции выявлены при статистическом анализе принимаемых законов (Савельев, 2020). Количество принимаемых законов увеличивается со временем во всех отраслях права, но еще быстрее растет количество поправок к ним, что приводит к ухудшению качества текста при спешной подготовке, а значит, к необходимости принятия еще большего количества поправок. С 2003 г. преобладающая законодательная политика – постоянное внесение изменений.

Количественного анализа нормативных документов или стандартов в области образования обнаружить не удалось. По нашим сведениям, такое исследование осуществляется впервые.

Исследование состоит из четырех этапов:

1. Адаптация принципов «регуляторной гильотины» для оценки требований ФГОС.
2. Сбор и сжатие текстов ФГОС.
3. Категоризация требований с использованием принципов оценки.
4. Оформление требований, соответствующих принципам, в виде универсальных норм.

На первом этапе исследования были выработаны критерии оценки соответствия требований принципам «регуляторной гильотины», адаптированным для сферы образования. Для этого использовались Методика исполнения плана мероприятий («Дорожной карты») по реализации механизма «регуляторной гильотины»³ и Федеральный закон от 31 июля 2020 г. N 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации». Из данных документов были отобраны те понятия и принципы, которые относятся именно к обязательным требованиям. Не учитывались положения указанных методики и закона, относящиеся к функционированию системы контроля и надзора в целом, установлению ответственности. Отобранным принципам было дано толкование с учетом специфики ФГОС и сферы образования в целом.

³ Документ из раздела «Регуляторная гильотина» на портале Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации. URL: <https://knd.ac.gov.ru>.

Ниже представлено адаптированное обобщение основных положений этих документов, использовавшееся для выявления во ФГОС тех требований, которые могут быть признаны «обязательными» (соответствующими):

1. Для использования в контрольно-надзорной деятельности требование должно представлять собой условие, ограничение, запрет или обязанность.
2. Требование должно соответствовать закону.
3. Должен быть определен внешний риск, на минимизацию или устранение которого направлено требование. Проверяющих не должно интересовать, эффективно и разумно ли, по их мнению, устроены внутренние процессы в организации, их должно интересовать лишь то, причиняется ли в итоге вред охраняемым законом ценностям. Связь требования и риска – ключевой элемент механизма «регуляторной гильотины»; он не допускает установления «заградительных» требований, направленных на ограничение числа субъектов деятельности. В самом документе или в сопутствующих ему актах и документах должна отражаться логическая связь между требованием и вредом, который несет его несоблюдение. Пример требования, не связанного с риском и касающегося внутренних процессов в организации: установление во ФГОС наличия определенного числа профильных кафедр.
4. Требование не должно допускать избирательного применения. У него должно быть конкретное содержание, однозначное и исключающее субъективные представления проверяющего.
5. Требование должно соответствовать современному уровню технологического развития. Данное условие – защита от устаревших требований, «перекочевавших» из предшествующих документов. Например, требования использования именно бумажных (а не электронных, например) носителей, устаревшей техники.
6. Для требования должна быть возможна оценка эффективности его применения. Требование не может устанавливаться произвольно (например, установление жестких количественных характеристик – «учебники не старше 10 лет»), затраты на исполнение должны соотноситься с эффективностью воздействия на социально значимый риск и вероятностью его наступления.
7. Содержание требования должно быть ясным, логичным, понятным. При формулировании должен использоваться доступный язык изложения, при необходимости – даны разъяснения применяемым терминам.
8. Требования не могут дублироваться или противоречить друг другу.
9. Требования должны быть исполнимыми. Исполнимость касается и разумных усилий по их исполнению, и возможности однозначного определения их исполнения.

На втором этапе исследования были сформированы «обобщения» текстов ФГОС по уровням бакалавриата, специалитета и магистратуры. Из-за большого количества нормативов (720 ФГОС ВО) и объема текста в них (суммарно 32 606 положения, включая заголовки и служебную информацию), полный анализ вручную крайне трудоемок. Специально разработанным программным алгоритмом был сформирован единый «обобщающий» текст разделов «Условия реализации программы» всех ФГОС каждого уровня образования.

Использованный алгоритм создает базу наборов вариаций схожих фрагментов. Он разбивает каждый ФГОС на фрагменты-предложения, затем последовательно сверяет их со всеми уже известными вариациями значений каждого набора базы. Если обнаруживается совпадение (посимвольно точное или приблизительное, по суммарной длине общих подстрок, превышающей эмпирически назначенный порог в 70%), то фрагмент добавляется в базу в виде еще одной вариации набора. Если нет – то он основывает новый набор. После обработки всех документов формируется удобное для анализа «сводное значение» каждого набора. Это текст, состоящий из последовательности общих для всех его элементов подстрок и массивов подстрок различающихся. Простой пример сводного значения набора: «Требования к условиям реализации [программы / программ / основных образовательных программ] магистратуры».

Таким образом объем исследуемых текстов уменьшился более чем в 35 раз, что сделало возможным анализ содержания и смысла вручную. Ранее подобный метод в рамках вычислительного права не использовался. Подробные детали алгоритма обработки готовятся к отдельной публикации в специализированном издании. В условиях, когда нормативные акты включают большое число однотипных или заимствованных формулировок, такой метод позволяет существенно упростить задачу по их полному анализу.

На Рисунке 1 показан итоговый интерфейс для анализа результатов обработки текстов ФГОС (показаны два последовательных фрагмента). Над каждым фрагментом указан порядковый номер. Колонки фрагментов (слева направо):

1. Нумерация пункта во ФГОС.
2. Сводный результат объединения вариантов формулировок: различающиеся части выделены рамкой со значком выпадающего списка, при наведении на которую выпадает окно с вариантами написания и указанием количества соответствующих источников. Ссылка «показать варианты» раскрывает все встречающиеся формулировки положений.
3. Количество источников для фрагмента (ФГОС) и список их индексов.

Рисунок 1

Иллюстрация визуализации результата программной обработки текстов стандарта

161	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 10%;">4.4.4</td><td> <p>Не менее <input checked="" type="checkbox"/> 5 процентов численности педагогических работников Организации, участвующих в реализации программы бакалавриата на иных (приравненных к целочисленным значениям), должны являться руководителями и (или) работниками иных организаций, осуществляющими трудовую деятельность в профессиональной сфере, соответствующей профессиональной деятельности, к которой готовятся выпускники (иметь стаж работы в данной профессиональной сфере не менее 3 лет). <small>(показать варианты)</small></p> </td><td style="width: 10%; text-align: right;"> 110/292: 08.03.01(2) 07.03.01 43.03.02(2) 50.03.02(2) 07.0 </td></tr> </table>	4.4.4	<p>Не менее <input checked="" type="checkbox"/> 5 процентов численности педагогических работников Организации, участвующих в реализации программы бакалавриата на иных (приравненных к целочисленным значениям), должны являться руководителями и (или) работниками иных организаций, осуществляющими трудовую деятельность в профессиональной сфере, соответствующей профессиональной деятельности, к которой готовятся выпускники (иметь стаж работы в данной профессиональной сфере не менее 3 лет). <small>(показать варианты)</small></p>	110/292: 08.03.01(2) 07.03.01 43.03.02(2) 50.03.02(2) 07.0	
4.4.4	<p>Не менее <input checked="" type="checkbox"/> 5 процентов численности педагогических работников Организации, участвующих в реализации программы бакалавриата на иных (приравненных к целочисленным значениям), должны являться руководителями и (или) работниками иных организаций, осуществляющими трудовую деятельность в профессиональной сфере, соответствующей профессиональной деятельности, к которой готовятся выпускники (иметь стаж работы в данной профессиональной сфере не менее 3 лет). <small>(показать варианты)</small></p>	110/292: 08.03.01(2) 07.03.01 43.03.02(2) 50.03.02(2) 07.0			
162	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 10%;">4.4.5</td><td> <p>Не менее <input checked="" type="checkbox"/> 60 процентов численности педагогических работников Организации и лиц, привлекаемых к образовательной деятельности Организации на иных условиях (исходя из количества замещаемых ставок, приведенного к целочисленным значениям), должны иметь учченую степень (в том числе учченую степень, полученную в иностранном государстве и признаваемую в Российской Федерации) и (или) учченое звание (в том числе учченое звание, полученное в иностранном государстве и признаваемое в Российской Федерации). <small>(показать варианты)</small></p> </td><td style="width: 10%; text-align: right;"> 110/292: 08.03.01(2) 07.03.01 43.03.02(2) 50.03.02(2) 07.0 </td></tr> </table>	4.4.5	<p>Не менее <input checked="" type="checkbox"/> 60 процентов численности педагогических работников Организации и лиц, привлекаемых к образовательной деятельности Организации на иных условиях (исходя из количества замещаемых ставок, приведенного к целочисленным значениям), должны иметь учченую степень (в том числе учченую степень, полученную в иностранном государстве и признаваемую в Российской Федерации) и (или) учченое звание (в том числе учченое звание, полученное в иностранном государстве и признаваемое в Российской Федерации). <small>(показать варианты)</small></p>	110/292: 08.03.01(2) 07.03.01 43.03.02(2) 50.03.02(2) 07.0	
4.4.5	<p>Не менее <input checked="" type="checkbox"/> 60 процентов численности педагогических работников Организации и лиц, привлекаемых к образовательной деятельности Организации на иных условиях (исходя из количества замещаемых ставок, приведенного к целочисленным значениям), должны иметь учченую степень (в том числе учченую степень, полученную в иностранном государстве и признаваемую в Российской Федерации) и (или) учченое звание (в том числе учченое звание, полученное в иностранном государстве и признаваемое в Российской Федерации). <small>(показать варианты)</small></p>	110/292: 08.03.01(2) 07.03.01 43.03.02(2) 50.03.02(2) 07.0			

На третьем этапе требования были разделены на четыре группы экспертизной оценкой по адаптированным принципам «регуляторной гильотины».

Группы сформировались в процессе анализа следующим образом: первая группа содержит положения, не являющиеся в формально-юридическом смысле требованиями. Они не сформулированы как условие, ограничение, запрет или обязанность и не содержат конкретного содержания.

Вторую группу составили нормы, дублирующие законы и другие нормативные акты, а поэтому также не создающие новых требований. Более того, если при изменении оригинала не будет выполнено своевременное редактирование копии, то элементы этой группы могут перестать соответствовать закону или начать противоречить ему.

В третью группу вошли недостаточно обоснованные требования. Как правило, такие положения противоречат сразу нескольким из них, так как принципы оценки тесно связаны друг с другом. Это делает нецелесообразным дробление на подгруппы по критериям. Так, например, в контексте наличия внешнего социально значимого риска оценивалось, можно ли обнаружить существование хоть какого-то риска, связанного разумным образом с рассматриваемым положением (а не соответствие какому-либо заранее сформированному списку «предполагаемых рисков»). Отсутствие такой целевой направленности зачастую влечет также произвольность требований и необходимость избыточных ресурсов для их исполнения.

Четвертую группу сформировали оставшиеся требования, прошедшие указанную фильтрацию.

Результаты анализа

В текстах 720 проанализированных ФГОС ВО было выделено 27 453 положений (не считая заголовков и служебной информации). После программного объединения осталось 767 существенно различающихся (остальные являются неточными дубликатами этих формулировок).

Они были разбиты на следующие категории по типам несоответствия принципам гильотинны:

1. Не являющиеся требованиями: 9 875 шт. (254 после объединения).
2. Дубликаты законов и актов: 3 286 шт. (123 после объединения).
3. Произвольные, необоснованные требования: 8 848 шт. (344 после объединения).
4. Оставшиеся корректные требования: 5 444 шт. (46 после объединения документов каждого уровня, что дало 14 требований после объединения всех уровней). Их можно сформулировать в виде пяти общих норм.

То есть 22 009 из 27 453 требований, содержащихся во ФГОС (721 после объединения схожих), представляется логичным в принципе исключить из стандартов. Остальные пять норм универсальны и уже содержатся в большинстве ФГОС. Вместо дублирования их в количестве примерно 5 500 неточных копий в сотнях стандартах, их можно закрепить в акте более высокого уровня в единственном экземпляре.

Далее представлен анализ каждой категории требований.

Положения, не являющиеся требованиями

Существенная часть разделов ФГОС ВО «Условия реализации программы» состоит из положений, у которых отсутствуют признаки требований: они не представляют собой конкретный запрет, обязанность или условие, не направлены на минимизацию социально значимого риска.

Данные положения не являются обязательными требованиями с формально-юридической точки зрения (ст. 2 (Правовое регулирование установления обязательных требований), ст. 4 (Принципы установления и оценки применения обязательных требований) Федерального закона от 31 июля 2020 г. N 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»), а также по причине их несоответствия принципам установления обязательных требований, сформулированных в Методике исполнения плана мероприятий по реализации механизма «регуляторной гильотины» и проанализированных в разделе «Адаптация рисков» настоящей статьи.

Такие положения носят абстрактный характер, и их соблюдение не может быть проверено по объективным признакам. Особенно часто они встречаются в описании материально-технических условий. Например, 91 (из 138) ФГОС специалитета, 180 (из 292) ФГОС бакалавриата, 178 (из 290) ФГОС магистратуры содержат следующее положение:

специальные помещения должны быть укомплектованы
специализированной мебелью и техническими средствами обучения,
служащими для представления учебной информации большой аудитории.

Это положение является слишком абстрактным и рамочным, чтобы каким-либо образом объективно проверять его на практике: из него не ясно, в чем заключается «специальность» помещения или «представление учебной информации» и какая аудитория считается большой.

Часто перечисляются типы аудиторий: «для проведения занятий лекционного типа, занятий семинарского типа, курсового проектирования» или указываются их конкретные названия. Однако и это пояснение, несмотря на описание функционального назначения, не содержит конкретного требования, которое должно проверяться. Фактически ФГОС требует, чтобы в университете было некоторое число любых аудиторий, возможно, с какой-то мебелью и табличкой на двери. Например:

перечень материально-технического обеспечения, необходимого для реализации программы бакалавриата, включает в себя лаборатории, оснащенные лабораторным оборудованием в зависимости от степени сложности.

Это требование встречается в 94 ФГОС бакалавриата, 75 специалитета, 171 магистратуры. Причем оно относится как к естественнонаучным направлениям (030303 «Радиофизика»), так и к сфере искусства (52.03.03 «Цирковое искусство») и гуманитарной сфере (450301 «Филология» и 410304 «Политология»).

Требования, дублирующие иные акты

Нередко во ФГОС копируются положения законодательства, в том числе Закона об образовании. Дублирование увеличивает число правок в документах (с каждым изменением нормы-оригинала приходится менять ФГОС), повышает риск коллизий (если ФГОС не успели или забыли изменить вслед за оригиналом) и в целом не отвечает требованиям к содержанию стандарта: не относится ни к структуре основных образовательных программ, ни к условиям их реализации, ни к результатам освоения.

В ходе анализа было выявлено, что эти повторы законодательства касаются базовых норм, относящихся к компетенции университетов, прав студентов, создания условий для инвалидов и обучающихся с ограниченными возможностями здоровья, а также финансового обеспечения, и не дополняются какими-либо специфическими положениями.

Все ФГОС магистратуры повторяют положения ст. 79 Закона об образовании и п. 50 Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по образовательным программам высшего образования – программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры. Это нормы про обеспечение адаптированными печатными и электронными образовательными ресурсами обучающихся с ограниченными возможностями здоровья.

Во ФГОС 3++ появился целый новый подраздел «Требования к финансовым условиям реализации программы». В этом разделе стандарты дублируют установленный государством механизм расчетов, содержащийся в Методике определения нормативных затрат⁴. Оригинального регулирования раздел не содержит.

Недостаточно обоснованные требования

Часть требований ФГОС по *формальным* признакам соответствует понятию обязательных требований – они являются вполне конкретными условиями и ограничениями, соответствующими законодательству. Однако, по нашему мнению, данные требования отличаются высоким риском их неисполнения на практике в связи с несоответствием другим базовым принципам установления обязательных требований: недопущение избирательного применения, научная обоснованность или установление после оценки эффективности.

Основными недостатками таких требований являются: отсутствие непосредственной или доказанной связи между устанавливаемыми показателями и качеством образования, их процессный и внутренний характер (они регулируют «внутреннюю жизнь» университета), отсутствие внешнего риска, в целях минимизации которого такие требования устанавливаются, а также недостаток убедительных аргументов в пользу их введения. Большая часть таких положений фактически представляет собой перечисление

⁴ «Методика определения нормативных затрат на оказание государственных услуг по реализации образовательных программ высшего образования по специальностям (направлениям подготовки) и укрупненным группам специальностей (направлений подготовки)», утвержденная приказом Минобрнауки России от 30 октября 2015 г. N 1272.

названий кабинетов или оборудования, без каких-либо конкретных или обоснованных характеристик (что подразумевает проверку по табличкам на кабинетах или спискам техники).

Для отнесения положений к этой категории приходится изучить их содержание и смысл и во многих случаях сравнивать с аналогичными требованиями в других ФГОС для подтверждения их недостаточной обоснованности. Приведем примеры наиболее распространенных случаев:

- **Требования к доле штатных научно-педагогических работников.**

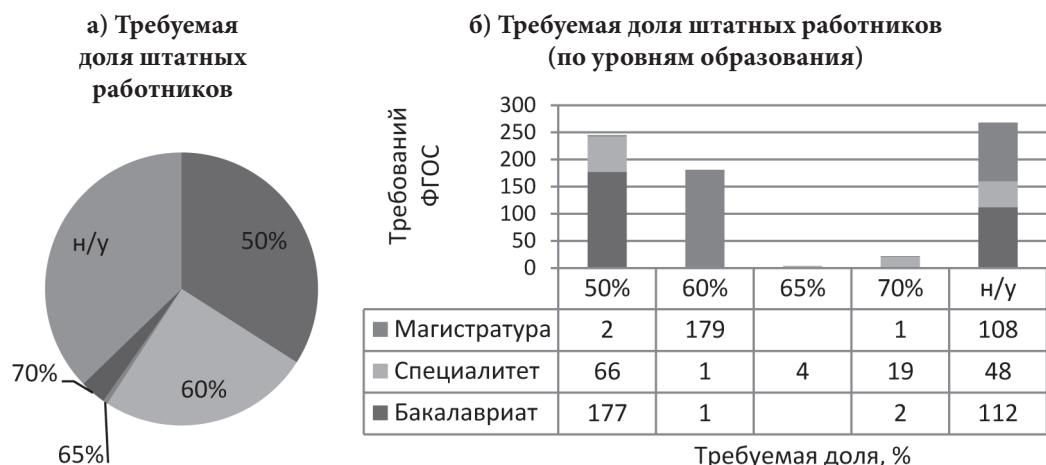
Следующее требование установлено в 180 ФГОС бакалавриата, 90 – специалитета, 182 – магистратуры (доля штатных научно-педагогических работников указывается в процентах от их общего числа):

доля штатных научно-педагогических работников (в приведенных к целочисленным значениям ставок) должна составлять не менее ___ % от общего количества научно-педагогических работников организации.

Различные ФГОС требуют доли штатных научно-педагогических работников не менее 50, 60, 65 или 70%. В подавляющем большинстве ФГОС бакалавриата и специалитета установлено отсечение в 50%, в магистратуре – 60%. Причины такого увеличения доли в магистратуре по сравнению с бакалавриатом не очевидны. Доля в 65% установлена исключительно для УГСН «Информационная безопасность». Доля в 70% встречается в 19 ФГОС специалитета, в бакалавриате предусматривается только для направлений подготовки (13.03.03 «Энергетическое машиностроение» и 52.03.01 «Хореографическое искусство»). В магистратуре такая доля устанавливается только для юристов (30900 «Юриспруденция»), причем только в отношении преподавателей по дисциплинам профессионального цикла.

Рисунок 2

Требования к доле штатных работников, содержащиеся во ФГОС: диаграмма частоты требований показателей (а), распределение количества требований по уровням образования (б)



По мнению авторов, это требование не соответствует риск-ориентированному подходу: неочевидно, как требование о доле штатных педагогов связано с качеством образования или какие иные внешние риски оно минимизирует. Если речь идет об особенностях трудовых отношений, то такие требования устанавливаются в трудовом, а не образовательном законодательстве, и проверяются соответственно. Также требование относится к внутренней деятельности: университет ограничивается в способах выстраивания своих отношений с работниками и организационной структуры.

- **Требования к ученым степеням научно-педагогических работников.**

Следующее требование встречается во всех ФГОС ВО в одной из указанных формулировок:

доля научно-педагогических работников (в приведенных к целочисленным значениям ставок), имеющих ученую степень (в том числе ученую степень, присвоенную за рубежом и признаваемую в Российской Федерации в общем числе научно-педагогических работников), реализующих программу _____, должна быть не менее _ %.

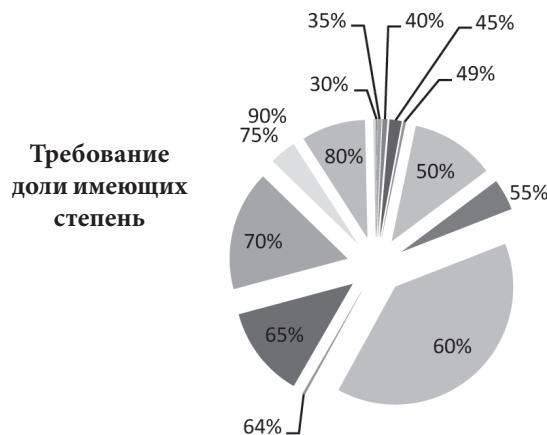
В поздних поколениях ФГОС:

не менее __ процентов численности педагогических работников организации и лиц, привлекаемых к образовательной деятельности организации на иных условиях (исходя из количества замещаемых ставок, приведенного к целочисленным значениям), должны иметь ученую степень (в том числе ученую степень, полученную в иностранном государстве и признаваемую в Российской Федерации) и (или) ученое звание (в том числе ученое звание, полученное в иностранном государстве и признаваемое в Российской Федерации).

В требовании наблюдается наибольшее разнообразие установленных показателей: 14 вариантов, определяющих долю работников от 30 до 90%.

Рисунок 3

**Диаграмма частоты количественных требований во ФГОС
к доле сотрудников, имеющих ученую степень**





Требование наличия ученой степени у преподавателей университета, вероятно, продиктовано концепцией Гумбольдтовского университета, в котором образование и наука «идут рука об руку». Кроме того, изменения в образовательном законодательстве привели к тому, что обучение в аспирантуре стало частью высшего образования – обучением по программам подготовки научно-педагогических кадров (т. е. ученых и преподавателей).

Несмотря на то что научная составляющая играет важную роль в успешности университета, неизвестно, воздействует ли строго заданный процент преподавателей с научной степенью на социально значимые риски, например качество образования. В настоящее время отсутствуют доказательства прямой связи между наличием степени у определенного процента преподавателей и показателями качества образования.

Требования об обязательности ученых степеней для преподавателей стали появляться в ГОС 2-го поколения (1999–2001 гг.). В настоящее время не представляется возможным определить, влияет ли наличие определенного процента преподавателей с ученой степенью на качество образования в университете или какой процент таких преподавателей является «нормальным» или «средним» для университетов страны. Выборочная проверка стандартов разных поколений по одному направлению подготовки или одной специальности показывает, что, по всей видимости, в большинстве случаев с течением времени процент преподавателей со степенью немного снижается⁵. Это объяснимо, с учетом того, что и число присужденных в последние годы ученых степеней сокращается⁶.

Обязательные требования должны отвечать принципу *исполнимости* и не должны являться бременем для образовательной организации. О том, что они являются таким бременем, косвенно свидетельствует большое количество «лазеек», которые предоставляют ФГОС, чтобы обойти требования к доле преподавателей со степенями. Это списки лиц, которые приравниваются к кандидатам наук в целях образовательного процесса: лауреаты международных конкурсов, авторы монографий и крупных проектов, лица, имеющие государственные почетные звания, заслуженные и народные артисты России и проч. (всего насчитывается более 70 подобных категорий).

Требования ФГОС к проценту научно-педагогических работников, имеющих ученую степень, не направлены на внешний риск и допускают избирательное применение (в отношении лиц, приравненных к преподавателям со степенью)⁷. По этой причине Министерством науки и высшего образования Российской Федерации было принято решение при проведении государственной аккредитации отойти от требований к ученым степеням научно-

⁵ Авторами статьи запланировано проведение дополнительного исследования данного вопроса также с использованием программных средств.

⁶ Подготовка научных кадров высшей квалификации: показатели деятельности аспирантуры. Институт статистических исследований и экономики знаний НИУ ВШЭ. URL: https://issek.hse.ru/data/2019/05/15/1507176995/NTI_N_128_15052019.pdf.

⁷ Кроме того, в девяти ФГОС сохранились также требования к докторам наук. Вместе со степенью доктора наук упоминаются ученые степени. Во ФГОС по направлению «Теология» – богословские степени. Основания для их пересмотра аналогичны вышеизложенным.

педагогических кадров университетов, установленных во ФГОС. В соответствии с Аккредитационными показателями по образовательным программам высшего образования (приказ Министерства науки и высшего образования Российской Федерации от 25 ноября 2021 г. N 1094) в настоящее время предъявляются унифицированные для всех специальностей и направлений подготовки требования к доле научно-педагогических работников, имеющих учевые степени и (или) звания: менее 50%, от 50 до 59%, 60% и более.

- **Требования к преподавателям-практикам.**

Следующее требование установлено во всех ФГОС ВО:

доля работников (в приведенных к целочисленным значениям ставок)
из числа руководителей и работников организаций, деятельность
которых связана с направленностью (профилем) реализуемой программы
_____ (имеющих стаж работы в данной профессиональной области
не менее ___ лет), в общем числе работников, реализующих программу
_____, должна быть не менее ___ %.

Или:

к образовательному процессу по дисциплинам профессионального
цикла должны быть привлечены не менее ___ % преподавателей из числа
действующих руководителей и ведущих работников профильных
организаций, предприятий и учреждений.

Требование имеет очень большой разброс установленных показателей: от 1 до 50% (самые массовые: 5 и 10%). Например, для направления «Подвижной состав железных дорог» (23.05.03) требуются всего 3% практиков, а для направления «Нефтегазовые техника и технологии» (21.05.06) – уже 20%. Для прикладной магистратуры по направлению подготовки 27.04.07 «Наукомические технологии и экономика инноваций» – целых 50%.

Рисунок 4

**Диаграмма частоты количественных требований,
содержащихся во ФГОС, к доле работников-практиков**



По мнению авторов, это требование напрямую не направлено на внешний риск, не допускает проведения оценки эффективности и имеет высокие риски избирательного применения.

Данное требование отныне не будет использоваться в процедурах государственной аккредитации, поскольку не включено в принятые требования в рамках реализации механизма «регуляторной гильотины» в Аккредитационных показателях по образовательным программам высшего образования.

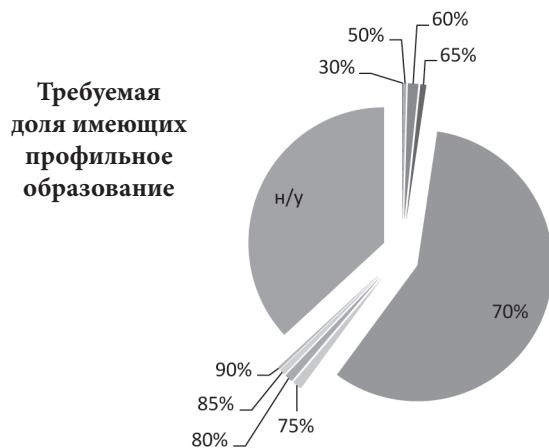
- ***Требования к профильному образованию преподавателей.***

Следующее требование установлено в 456 ФГОС в девяти вариантах (от 30 до 90%):

доля научно-педагогических работников (в приведенных к целочисленным значениям ставок), имеющих образование, *соответствующее профилю преподаваемой дисциплины* (модуля), в общем числе научно-педагогических работников, реализующих программу магистратуры, должна составлять не менее __ %.

Рисунок 5

Диаграмма частоты количественных требований во ФГОС к доле сотрудников, имеющих профильное образование



Не представляется возможным определить наличие прямой связи между определенной долей преподавателей с образованием, соответствующим преподаваемой дисциплине, и качеством образования или другими рисками при разнообразии существующих программ и дисциплин. Оценка эффективности данного требования трудноосуществима. Также отсутствуют объяснения, почему доли так сильно варьируются: для бакалавриата «Медиакоммуникации» (42.03.05) требуется всего 30%, а для «Журналистики» (42.03.02) – уже 70%.

В ходе реализации механизма «регуляторной гильотины» также было принято решение отказаться от данного показателя оценки качества образования. В принятых Аккредитационных показателях по образовательным программам высшего образования зафиксирован показатель о связи реа-

лизуемой образовательной программы с профессиональным бэкграундом преподавателя (стаж работы в конкретной профессиональной области), а не его профильным образованием.

- ***Требование к руководству научным содержанием программы магистратуры.***

Следующее требование предусмотрено в 179 ФГОС магистратуры:

руководство научным содержанием программы магистратуры определенной направленности (профиля) должно осуществляться штатным научно-педагогическим работником организации, имеющим *ученую степень* (в том числе ученую степень, присвоенную за рубежом и признаваемую в Российской Федерации), осуществляющим самостоятельные *научно-исследовательские (творческие) проекты* (участвующим в осуществлении таких проектов) по направлению подготовки, имеющим *ежегодные публикации* по результатам указанной научно-исследовательской (творческой) деятельности в ведущих отечественных и (или) зарубежных рецензируемых научных журналах и изданиях, а также осуществляющим *ежегодную аprobацию результатов* указанной научно-исследовательской (творческой) деятельности на национальных и международных конференциях.

Требование регулирует *внутреннюю кадровую политику* университетов, которая относится к самостоятельной компетенции образовательной организации. По мнению авторов, возможен риск избирательного применения, поскольку зачастую невозможно объективно оценить уровень научно-исследовательских проектов, публикаций и аprobации. Данное требование также не нашло отражения в Аккредитационных показателях по образовательным программам высшего образования.

- ***Требования к библиотечному фонду.***

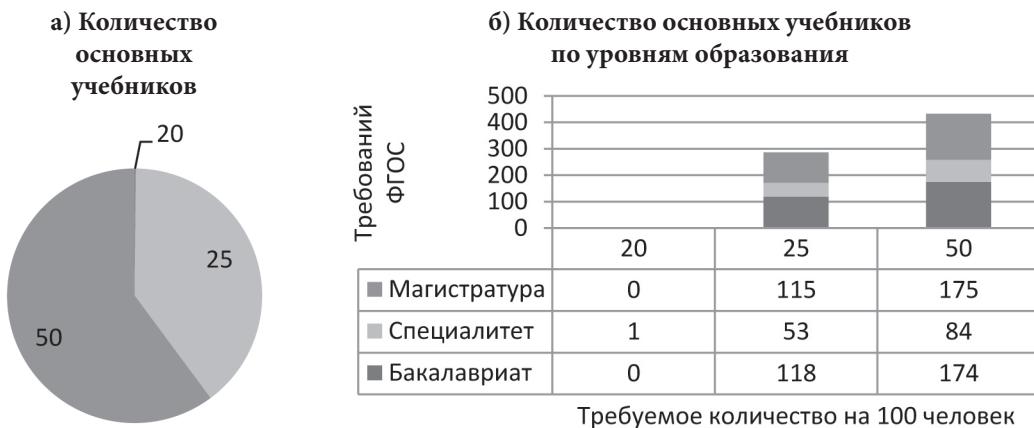
Следующее требование содержится в большинстве ФГОС:

в случае неиспользования в организации электронно-библиотечной системы (электронной библиотеки) *библиотечный фонд* должен быть укомплектован печатными изданиями из расчета не менее __ экземпляров каждого из *изданий основной литературы*, перечисленной в рабочих программах дисциплин (модулей), практик, и не менее __ экземпляров *дополнительной литературы* на __ обучающихся.

Типовым является обязательство обеспечивать основными учебниками по дисциплине 50 из 100 студентов и дополнительной литературой 25 из 100 студентов. Однако встречается и другое распределение (25 учебников и 10 дополнительных изданий на 100 студентов). ФГОС по направлению подготовки 48.04.01 «Теология» предусматривает дополнительное ограничение: «допускается использование литературы со сроком первого издания не более 15 лет до момента начала обучения по дисциплине (модулю), за исключением дисциплин (модулей), направленных на формирование общекультурных и общепрофессиональных компетенций».

Рисунок 6

Требования к количеству основных учебников (на 100 учеников), установленные во ФГОС: сводная диаграмма (а), распределение по уровням образования (б)



Представляется, что данное требование не соответствует **современному уровню** технологического развития – сейчас в университете сложно представить отсутствие электронно-библиотечной системы, обеспечивающей круглосуточный доступ студентов университета из любой точки мира. Во-вторых, для подавляющего числа специальностей и направлений подготовки оно является одинаковым, при том что потребность в учебниках в зависимости от специфики может отличаться.

- **Требования к площади помещений.**

Ряд требований к площади специальных помещений, встречающийся во ФГОС, может быть переведен в разряд рекомендательных, однако по специальностям 48.03.01 «Теология» и 27.04.08 «Управление интеллектуальной собственностью» (магистратура) встречается требование:

общая площадь помещений организации должна составлять не менее 10 квадратных метров на одного обучающегося (в совокупности для обучающихся очной формы обучения, за исключением обучающихся с применением исключительно электронного обучения и/или дистанционных образовательных технологий), с учетом учебно-лабораторных зданий, а также графика реализации образовательной деятельности.

Доказательные основания для установления именно такой площади помещений, а также информация о том, какие риски предотвращаются в данном случае, не предоставляются.

Обязательные требования

Положения, которые не вошли в предыдущие группы требований, соответствуют адаптированным для целей исследования принципам «регуляторной гильотины». В ее терминологии их можно назвать «обязательными».

Из всего объема положений, содержащихся в 720 ФГОС, с учетом исключения «бесполезных», дублирующих законодательство и несоответствующих критериям регуляторной гильотины, осталось 14 независимых требований. Они содержатся практически во всех ФГОС бакалавриата, магистратуры и специалитета. Мы оформили их в виде пяти обобщенных универсальных требований (для всех программ).

1. Наличие электронно-библиотечной системы (электронной библиотеки), обеспечивающей возможность индивидуального неограниченного доступа обучающегося из любой точки, в которой имеется доступ к сети интернет, как на территории организации, так и вне ее.
2. Наличие электронной информационно-образовательной среды, обеспечивающей возможность индивидуального неограниченного доступа обучающегося из любой точки, в которой имеется доступ к сети интернет, как на территории организации, так и вне ее.
3. Информационно-образовательная среда должна обеспечивать: доступ к учебным планам, рабочим программам дисциплин (модулей), практик, к изданиям электронных библиотечных систем и электронным образовательным ресурсам; формирование электронного портфолио обучающегося, в том числе сохранение его работ и оценок за эти работы.
4. В случае реализации образовательной программы с применением дистанционных образовательных технологий электронная информационно-образовательная среда образовательной организации должна дополнительно обеспечивать: фиксацию хода образовательного процесса, результатов промежуточной аттестации и результатов освоения образовательной программы.
5. Квалификация руководящих и научно-педагогических работников организации должна соответствовать квалификационным характеристикам, установленным в Едином квалификационном справочнике должностей руководителей, специалистов и служащих в разделе «Квалификационные характеристики должностей руководителей и специалистов высшего профессионального и дополнительного профессионального образования», утвержденном приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 11 января 2011 г. N 1н, и профессиональным стандартам (при наличии).

Эти требования направлены на минимизацию социально значимых рисков (как минимум, недоступного или некачественного образования). Кроме того, они отвечают логике «регуляторной гильотины»: требования сформулированы как условие, ограничение и обязанность; имеют конкретное содержание, исключающее неоднозначное толкование; являются обоснованными.

Специальные требования (особые условия, необходимые для каких-либо образовательных программ), которые бы соответствовали логике и принципам «регуляторной гильотины», во ФГОС обнаружены не были.

Дальнейшие действия со сформулированными универсальными требованиями могут быть различными: эти требования (и только эти) можно



оставить в разделе «Условия реализации программ», можно поднять на уровень закона или исключить из ФГОС и использовать в качестве лицензионных требований. Ключевое условие: требования, за нарушения которых предусматриваются санкции, должны быть логичными и конкретными, воздействующими на риск, разумно исполнимыми и не допускающими субъективного толкования.

Заключение

В ходе проведенного исследования нами были проанализированы все 27 453 положения из 720 ФГОС высшего образования (раздел «Условия реализации программы»). Справиться с таким объемом удалось за счет программного объединения повторяющихся и крайне схожих фрагментов. В результате сжатия объем уменьшился в 35 раз – до 767 существенно различающихся положений.

Чтобы выяснить, насколько эти положения в целом необходимы и обоснованы, была проведена их оценка с использованием адаптированных нами для этой цели принципов «регуляторной гильотины». Несмотря на то что оценивание во многом сохранило экспертный характер, оно было формализовано: каждое требование вручную соотносилось с заранее выработанными критериями. Эта процедура, по нашему мнению, позволяет минимизировать субъективность при оценке смысла требования. В итоге из 767 требований, после исключения «бесполезных», дублирующих законодательство и несоответствующих принципам, осталось всего 14. Для компактности и удобства использования они были переформулированы в виде пяти итоговых положений. Стоит отметить, что результаты исследования не позволяют определить, какие требования в принципе должны существовать в системе образования. Для этой задачи необходимо использовать другой подход: сначала сформулировать социально значимые риски, а потом для них – соответствующие требования. В данном случае оценивались *уже существующие* требования. Дальнейшие аналогичные исследования в этом направлении возможны для других разделов ФГОС ВО и ФГОС других уровней образования, что позволит обсуждать систему оценки и понимания качества образования. Результаты таких исследований могут касаться в том числе целесообразности существующего использования ФГОС.

Предложенные алгоритмические подходы вычислительного права могут применяться для других коллекций нормативных документов, сходных между собой по структуре и содержанию и не поддающихся системному анализу из-за их объема. Например, профессиональных стандартов, региональных законов или подзаконных актов.

Практическое применение результатов работы возможно при проведении доказательных реформ в образовательной политике. Например, они могут использоваться как одно из обоснований для отказа от проверок по требованиям ФГОС, а также исключения использования этих требований в процедурах лицензирования и государственной аккредитации.

ЛИТЕРАТУРА

1. Голуб Г.Б., Фишман И.С., Фишман Л.И. Общие компетенции выпускников высшей школы: что стандарт требует от вуза // Вопросы образования. 2013. №. 1. С. 156–173.
2. Голодникова А. и др. Регуляторная политика в России: основные тенденции и архитектура будущего // Доклады ЦСР. 2018. №. 1.
3. Губа К.С. Оценка качества высшего образования: обзор международного опыта // Университетское управление: практика и анализ. 2019. № 23, Т. 3. С. 94–107.
4. Дегтерев Д.А. Применение математических методов в юридической методологии // Государство и право. 2014. №. 8. С. 82–87.
5. Княгинина Н.В. Что мы знаем о ФГОС? Зачем нужны образовательные стандарты, как они менялись и исследовались (ч.1) // Образовательная политика. 2020. № 4. С. 48–56.
6. Кучаков Р., Савельев Д. Сложность правовых актов в России: Лексическое и синтаксическое качество текстов // Серия «Аналитические записки по проблемам правоприменения». СПб: ИПП ЕУСПб, 2018.
7. Мячина Е.В. Вероятностно-статистическая модель анализа текста правового документа // Исследовано в России. 2002. Т. 5. С. 966–978.
8. Перпер Е.М., Гасанов Э.Э., Кудрявцев В.Б. О семантическом анализе юридических текстов // Интеллектуальные системы. Теория и приложения. 2018. Т. 22, №. 3. С. 45–87.
9. Плаксин С.М., Кнутов А.В., Чаплинский А.В. и др. Сложность российских законов. Опыт синтаксического анализа. М: Изд. дом Высшей школы экономики, 2020.
10. Савельев Д.А. О создании и перспективах использования корпуса текстов российских правовых актов как набора открытых данных // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2018. №. 1. С. 26–44.
11. Савельев Д.А. Исследование сложности предложений, составляющих тексты правовых актов органов власти Российской Федерации // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2020. № 1. С. 50–74.
12. Чучалин А.И. Образовательные стандарты ведущих российских вузов // Высшее образование в России. 2015. №. 4. С. 14–25.
13. Dell'Orletta F. et al. Acquiring legal ontologies from domain-specific texts // Proceeding of LangTech. 2008. P. 28–29.
14. Engberg J. Legal linguistics as a mutual arena for cooperation: Recent developments in the field of applied linguistics and law // AILA review. 2013. Vol. 26, no. 1. P. 24–41.

15. Harvey L., Williams J. Fifteen Years of Quality in Higher Education // *Quality in Higher Education*. 2010. Vol. 1, no. 16. P. 3–36.
16. Kanapala A., Pal S., Pamula R. Text summarization from legal documents: a survey // *Artificial Intelligence Review*. 2019. Vol. 51, no. 3. P. 371–402.
17. Van Kemenade E., Pupius M., Hardjono T.W. More Value to Defining Quality // *Quality in Higher Education*. 2008. Vol. 2, no. 14. P. 175–185.

REFERENCES

1. Chuchalin, A.I. (2015) ‘Obrazovatel’nye standarty vedushchikh rossiiskikh vuzov’ [Educational standards of the leading Russian universities], *Vysshee obrazovanie v Rossii*, 4, pp.14–25.
2. Degterev, D.A. (2014) ‘Primenenie matematicheskikh metodov v yuridicheskoi metodologii’ [The use of mathematical methods in Law], *Gosudarstvo i pravo*, 8, pp. 82–87.
3. Dell’Orletta, F. et al. (2008) ‘Acquiring legal ontologies from domain-specific texts’, *Proceeding of LangTech*, pp. 28–29.
4. Engberg, J. (2013) ‘Legal linguistics as a mutual arena for cooperation: Recent developments in the field of applied linguistics and law’, *AILA review*, 26(1), pp. 24–41.
5. Golodnikova, A. et al. (2018) ‘Regulyatornaya politika v Rossii: osnovnyye tendentsii i arkhitektura budushchego’ [Regulatory policy in Russia: main trends and architecture of the future], *Doklady CSR*, N 1.
6. Golub, G.B., Fishman, I.S. and Fishman, L.I. (2013) ‘Obshchie kompetentsii vypusknikov vysshei shkoly: chto standart trebuet ot vuza’ [General competencies of higher school graduates: what do the standards require a higher education institution], *Voprosy obrazovaniya*, 1, pp. 156–173.
7. Guba, K.S. (2019) ‘Otsenka kachestva vysshego obrazovaniya: obzor mezhdunarodnogo opyta’ [Assessment of the higher education quality: an overview of international experience], *Universitetskoye upravleniye: praktika i analiz*, 3(23), pp. 94–107.
8. Harvey, L. and Williams, J. (2010) ‘Fifteen Years of Quality in Higher Education’, *Quality in Higher Education*, 16(1), pp. 3–36.
9. Kanapala, A., Pal, S. and Pamula, R. (2019) ‘Text summarization from legal documents: a survey’, *Artificial Intelligence Review*, 51(3), pp. 371–402.
10. Knyaginina, N.V. (2020) ‘Chto my znayem o FGOS? Zachem nuzhny obrazovatel’nyye standarty, kak oni menyalis’ i issledovalis’’ (ch.1) [What do we know about the Federal State Educational Standard? Why are educational standards needed, how have they changed and been studied (part 1)], *Obrazovatel’naya politika*, 4, pp. 48–56.

11. Kuchakov, R. and Savel'ev, D. (2018) 'Slozhnost' pravovykh aktov v Rossii: Leksicheskoe i sintaksicheskoe kachestvo tekstov' [Complexity of legal acts in Russia: Lexical and syntactic quality of texts], in: *Analiticheskie zapiski po problemam pravoprime-neniya* [Analytical Briefs on Law Enforcement Issues]. St. Petersburg: The Institute for the Rule of Law European University in Saint Petersburg.
12. Myachina, E.V. (2002) 'Veroyatnostno-statisticheskaya model' analiza teksta pravovogo dokumenta' [Probabilistic-statistical model of text analysis of a legal document], *Issledovano v Rossii*, 5, pp. 966–978.
13. Perper, E.M., Gasanov, E.E. and Kudryavtsev, V.B. (2018) 'O semanticeskem analize yuridicheskikh tekstov' [On the semantic analysis of legal texts], *Intellektual'nye sistemy. Teoriya i prilozheniya*, 22(3), pp. 45–87.
14. Plaksin, S.M., Knutov, A.V. and Chaplinskiy, A.V. i dr. (2020) *Slozhnost' rossiiskikh zakonov. Opyt sintaksicheskogo analiza* [The complexity of Russian laws. Parsing experience]. Moscow: HSE Publishing House.
15. Savel'ev, D.A. (2018) 'O sozdaniii i perspektivakh ispol'zovaniya korpusa tekstov rossiiskikh pravovykh aktov kak nabora otkrytykh dannykh' [On creating and using text of the Russian Federation corpus of legal acts as an open dataset], *Pravo. Zhurnal Vysshei shkoly ekonomiki*, 1, pp. 26–44.
16. Savel'ev, D.A. (2020) 'Issledovanie slozhnosti predlozhenii, sostavlyayushchikh teksty pravovykh aktov organov vlasti Rossiiskoy Federatsii' [A study in complexity of sentences constituting Russian Federation legal acts], *Pravo. Zhurnal Vysshei shkoly ekonomiki*, 1, pp. 50–74.
17. Van Kemenade, E., Pupius, M. and Hardjono, T.W. (2008) 'More Value to Defining Quality', *Quality in Higher Education*, 14(2), pp. 175–185.

Статья поступила в редакцию 12.03.2021; одобрена после рецензирования 13.12.2021; принята к публикации 03.03.2022.

Научная статья
УДК 352/354-1 + 353.2
DOI: 10.17323/1999-5431-2022-0-1-101-123

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ СТРАТЕГИИ УПРАВЛЕНИЯ И ФАКТОРЫ ИХ ФОРМИРОВАНИЯ

¹ Плюснин Юрий Михайлович

¹ Профессор, доктор философских наук, Факультет социальных наук,
Национальный исследовательский университет Высшая школа экономики;
101000 Москва, Мясницкая, 20; jplusnin@hse.ru; juri.plusnin@gmail.com;
ORCID: 0000-0002-9576-4921

Аннотация. Предметом обсуждения являются феноменологическая типология реализуемых муниципальных управленческих стратегий и влияние внешних факторов на предпочтение муниципальными руководителями определенной стратегии. Выдвинута гипотеза, что выбор муниципальными лидерами определенной стратегии управления во многом зависит от внешних, прежде всего неполитических факторов. В исследовании обобщены материалы нескольких сотен полевых исследований практики муниципального управления в провинциальных местных обществах за период 2006–2021 гг. Цель исследования – подтверждение и обоснование предложенной ранее типологии управленческих стратегий, представленной четырьмя полярными типами: (1) реального местного самоуправления; (2) «поместного» управления; (3) «советского» типа управления; (4) «политизированного» управления. В результате показано, что предпочтаемые стратегии управления остаются неизменными продолжительное время в конкретных муниципалитетах. Было установлено, что выбор определенной стратегии обусловлен преимущественно такими факторами, как (1) степень пространственной изоляции местного общества, (2) длительность его непрерывного существования, (3) возможности использования населением местных природных ресурсов, (4) возможности контроля ресурсов представителями местной власти, (5) зависимость местного общества и, соответственно, муниципалитета от внешней государственной финансово-экономической поддержки. Выявленные факторы имеют прогностическую ценность для системы публичного управления как с точки зрения повышения управляемости местного уровня власти, так и возможности достижения идеала реализации местного самоуправления.

Ключевые слова: муниципальное управление, стратегии управления, местное общество, природные ресурсы, государственная поддержка, пространственная изоляция, местное самоуправление

Для цитирования: 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.

Original article

MUNICIPAL MANAGEMENT STRATEGIES AND THEIR FORMATION FACTORS

¹ Juri M. Plusnin

¹ Professor, Doctor of Philosophy, Faculty of Social Sciences,
National Research University Higher School of Economics (HSE University);
20 Myasnitskaya Str., 101000 Moscow; jplusnin@hse.ru; juri.plusnin@gmail.com;
ORCID: 0000-0002-9576-4921

Abstract. The subject of discussion is the phenomenological typology of practically implemented municipal management strategies, as well as the influence of external factors on the preference of a certain type of strategy. The research hypothesis assumes that the choice and preference of a certain management strategy depends on external non-political factors. Using a qualitative methodology (direct observation and in-depth interviews) the materials of several hundred field studies of the municipal government experience in provincial local communities in 2006–2021 were summarized. We have previously described four extreme cases of management strategies: (1) real local self-government; (2) «landlord» management; (3) «Soviet-type» governance; (4) «politicized» governance. The used management strategies remain unchanged in municipalities for a long time. The preference for a certain strategy is mainly due to several factors. Those are (1) spatial isolation of the local society, (2) the length of community's live, (3) possibilities for the population to use local natural resources and ownerless property, (4) the ability to resources' control by representatives of local authorities, (5) dependence of the municipality on external state financial and economic support. The revealed non-political factors have predictive value for the governmental administration from the point of view of the local level of public authority.

Keywords: municipal government, local self-government, management strategies, local community, natural resources, governmental support, spatial isolation

For citation: Plusnin, J.M. (2022) 'Municipal management strategies and their formation factors', *Public Administration Issues*, 1, pp. 101–123 (in Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2022-0-1-101-123.

Введение

Некоторое время назад мы предложили феноменологическую типологию муниципальных управленческих стратегий, основанную на материалах собственных полевых наблюдений в муниципалитетах страны (Плюснин, 2009; Кордонский и др., 2009; Кордонский, Плюснин, 2011)¹. В результате почти сотни эмпирических наблюдений текущей деятельности администраций поселенческого, районного и окружного уровней мы обнаружили, что стили управления муниципальных руководителей имеют характерные различия, которые могут быть классифицированы как стратегии их взаимодействия с органами государственной власти с одной стороны и с жителями – с другой. В зависимости от того, что является приоритетом деятельности муниципальных лидеров и их ближайших сподвижников в администрации – эффективное решение местных вопросов, борьба за власть, безусловное подчинение региональной администрации, стремление поддержать статус или личное обогащение – мы выделили разные управленческие стратегии. Но поскольку никогда не бывает так, чтобы управленческие стратегии носили откровенно односторонний характер или их субъекты демонстрировали вызывающие прямолинейные стили, то такого рода классификация являлась определенной идеализацией². В ней прежде всего фиксировалась выраженная тенденция к какому-то конкретному стилю. В таком случае всегда имеет место значительное количество наблюдений, которые нельзя отнести к одному четко выраженому стилю управления. Таким образом, были установлены (в случае их выраженного предпочтения) четыре альтернативных типа стратегий (или стилей) управления, предпочтаемых местной властью, прежде всего муниципальными лидерами. Такие «предельные» управленческие стратегии были нами названы (1) реальным местным самоуправлением; (2) «поместным» управлением; (3) «советским» типом управления; (4) «политизированным» управлением. Соответственно этому выделялись и четыре типа муниципалитетов: (1) «реального самоуправления», (2) «муниципалитеты-поместья», (3) «советские» и (4) «политизированные». За истекшее десятилетие 2011–2021 гг. было проведено множество новых полевых исследований (наблюдения еще в 314 муниципальных образованиях), и полученные результаты позволили, с одной стороны, существенно дополнить уже имевшиеся эмпирические данные, а с другой стороны, подтвердить и обосновать предложенную типологию.

¹ На тот период (2006–2010 гг.) мы провели 30 экспедиций в 26 регионов страны, где обследовали деятельность органов местного самоуправления 93 муниципальных образований в статусе городского округа (18), муниципального района (28), городского поселения (23) и сельского поселения (24).

² Здесь необходимо указать, что мы следуем обычному для современной науки пути «...по организации и представлению в обозримой форме больших массивов эмпирического материала, подлежащего дальнейшему исследованию» (Розова, 1986, с. 214).

Однако в тот первый период времени (до 2011 г.) мы ограничились только описанием выделенных стратегий (стилей) взаимодействия власти с местным населением и представителями региональной государственной власти, не обсуждая причины, повлекшие предпочтение той или иной управленческой стратегии со стороны муниципальных руководителей. В то время как именно факторы – внешние и внутренние, определяющие выбор и предпочтение конкретной стратегии управления, представляют наибольший интерес, поскольку это дает возможность прогноза и выбора вида управленческого воздействия на местную администрацию со стороны вышестоящей региональной власти. Кроме того, понимание причин, повлекших предпочтение той или иной управленческой стратегии со стороны муниципальных руководителей, позволяет оценить и уровень общественно-политической активности местного населения, т. е. обсуждать проблему реализуемости муниципальной автономии. Этой проблеме в конечном счете и посвящена настоящая статья: базовая гипотеза заключается в предположении, что тот или иной стиль (стратегия) местного управления детерминирован определенной конstellацией локальных внешних внеполитических факторов.

В исследовании использовались методы непосредственного наблюдения в местных администрациях (см.: Кордонский и др., 2011) и интервью, носившие преимущественно характер структурированного глубинного интервью (см., напр.: Рогозин и др., 2020), фокусированного на вопросах организации текущего управления, взаимодействия с населением, с администрациями соседних муниципалитетов и курирующими отделами региональной государственной власти. Важной особенностью наших полевых исследований стратегий управления является то, что они изучаются не изолированно, а в контексте наблюдения жизнедеятельности всего местного общества. Таким образом, каждое местное общество и его органы управления наблюдаются как case-study (см.: Ильин, 2006, с. 48–55). Это позволяет составить целостную картину, в частности, того, как осуществляется «на самом деле» управление на локальном уровне.

Такой целостный анализ организации муниципального управления в контексте организации местной жизни и позволяет осуществить феноменологическую типологию управленческих стратегий. Целостность впечатления о местном обществе и власти предполагает частное эмпирическое описание конкретного случая и одновременно формализованное описание его как случая типичного, укладывающегося в структурные схемы (см: Abbot, 1992). Для этого нужно случай типологизировать и классифицировать – выявить и описать структурные элементы и определить их назначение. Соответственно, автор использует традиционную методологию качественного анализа социального феномена (см., напр.: Ковалев, Штейнберг, 1999; Шанин, 1999; George, Barnett, 2005; Creswell, 2009).

Результаты собственных полевых исследований автора с коллегами в период 2006–2021 гг. в 285 местных обществах, расположенных на территории 54 регионов России, послужили обоснованием выявленных типов стратегий муниципального управления. Поскольку каждое местное общество не всегда совпадает в своих границах с административными грани-



цами и по административно-территориальному устройству представлено не одним муниципалитетом, а, как правило, несколькими, то количество обследованных местных администраций существенно больше числа указанных местных обществ. Всего обследовано 401 муниципальное образование. Из них 78 городских округов (административно это малые города, средние города и моногорода с численностью населения до 100 тыс. жителей), 89 муниципальных районов (многие из них ныне преобразованы в муниципальные округа), 135 городских поселений (как правило, малые города и рабочие поселки, являющиеся центрами муниципальных районов) и 99 сельских поселений. Однако для анализа выбрано только 240 муниципалитетов (соответственно, 41, 82, 81 и 36 муниципальных образований разных видов), где мы смогли диагностировать определенно выраженный стиль управления, к которому тяготеет муниципальный лидер и его команда. Помимо наблюдений в местном обществе, в этих муниципалитетах были проведены и более детальные интервью с главами и руководителями подразделений администрации, а также с депутатами местных собраний. В остальных 40% муниципалитетов мы не смогли зафиксировать какой-то определенный стиль управления по вышеуказанным причинам, а также потому, что содержание интервью с этими представителями местной власти не позволяло однозначно диагностировать тот или иной стиль управления. Заметим, что в общей выборке доля выявленных управлеченческих стратегий существенно больше в муниципальных образованиях «верхнего уровня» (городские округа и муниципальные районы, 74%), чем в муниципалитетах поселенческого уровня (50%). Основная и очевидная причина этого состоит в реальной зависимости администраций поселений от администрации района/округа, что влечет и отсутствие собственной стратегии управления. Только при определенном сочетании внешних факторов власти поселений демонстрируют хорошо диагностируемые независимые стратегии управления.

По результатам экспертных интервью с главами администраций и главами муниципалитетов (а во многих случаях – и наблюдений в офисах администраций) мы имели возможность зафиксировать характерные особенности стиля управления, присущего конкретному муниципальному руководителю, а на основе этого определить типичную управлеченческую стратегию. Анализ совокупности различных стратегий позволил с использованием определенных, заранее зафиксированных критериев осуществить их типологизацию.

Существенно, что несмотря на продолжительность всего исследования и эпизодичность отдельных наблюдений они представляются в значительной степени сопоставимыми, поскольку повторные наблюдения в одних и тех же администрациях на протяжении нескольких лет демонстрируют стабильность предпочитаемых местной властью стратегий управления, невзирая на регулярную сменяемость самих глав. Повторные наблюдения были проведены не менее чем в половине указанного количества муниципалитетов, и в большинстве случаев отмечается «наследование управлеченческого стиля». Однако надо отметить, что поскольку все эти годы идет непрерывное реформирование структуры местных администраций (слияние

городских и сельских поселений, объединения и преобразования одного вида муниципалитетов в другой), целый ряд случаев наблюдений пришлось исключить из анализа. По совокупности причин это и привело к тому, что такая значительная доля муниципалитетов (40%) не была дифференцирована по типу управленческой стратегии их руководителей.

Муниципальная власть и местное общество: концепция «включенности»

Теоретическим основанием анализа муниципальных стратегий управления явилась разработанная автором концепция «включенности» местной власти в местное общество. Нормативно муниципальная власть, или «местное самоуправление», имеет четко заданные функции и сообразную им структуру. Это прописано в известных федеральных законах. Однако реальные стили местного управления отнюдь не всегда совпадают с законом. Чаще они подчиняются «закону жизни». Как нередко признаются муниципальные руководители, «живем мы не по законам, а по понятиям». За десятилетия жизни в новой политической среде созданная заново муниципальная власть научилась жить «по понятиям», задаваемым и конкретными местными условиями, и региональными особенностями.

Сложились разные стратегии управления: различна природа местной власти, различные социальные группы, обслуживаемые этой властью, и ее реальные цели (Plusnin, 2000; Ledyayev, Chirikova, 2019; Жуков, Сельцер, 2019; Упоров, Турицын, 2020). Поэтому эмпирическими исследованиями фиксируется не законодательное единство, а многообразие форм реальной муниципальной власти. Для государственной власти все это многообразие создает лишние хлопоты, повышает неопределенность результатов администрирования и снижает эффективность управления. И если на верхнем, федеральном уровне, такое многообразие практически неразличимо, не считая каких-то особых случаев, то для региональной власти оно становится непростой и с годами нарастающей проблемой. Как следствие, идет целенаправленный процесс «огосударствления» местного уровня власти (Семенов, 2019; Упоров и др., 2020; Михеев, 2021; Андреев, 2021; Попадюк, 2021).

За последнее десятилетие акции по принудительному снижению уровня муниципальной автономии привели к значительному успеху, что и фиксируют многие исследователи. Как показывают наши наблюдения (Кордонский и др., 2009; Plusnin et al., 2015) и наблюдения наших коллег (см., напр.: Чаннов, 2020; Попова, Пезин, 2021), основная проблема заключается в отношениях местной власти с местным обществом, но в контексте ее взаимодействия с государственной региональной властью.

Активность населения в реализации своего избирательного права на локальном уровне сопровождается соответствующей поддержкой со стороны региональной власти. В случае высокой социальной активности и самоорганизации населения государственная власть ограничивается формальным вмешательством, в противном случае ей приходится искать средства повышения гражданской активности населения. Иными словами, происте-

кающая из недр местного общества власть оказывается «своей» и управляет в таком случае как раз по тем самым «понятиям», обеспечивая себе локальную легитимность. Будучи же «чужой», пришлой, когда глава и нередко вся его администрация рекрутированы регионом и «избраны» благодаря соответственно составленной местной конфигурации «гражданского общества», такая местная власть управляет хотя и «по закону» – но по закону своему, чужому местному населению. Классификационная дилемма: институт публичной власти сложился в самом местном обществе как институт реального самоуправления, автономного по отношению к государственной власти, или эта власть – по сути «внешнее управление», назначенное и контролируемое государством. В последние годы дилемма приобретает все более отчетливые формы.

В качестве операционального принципа соотнесенности (средственности) муниципальной власти и местного общества автором предложен принцип «включенности / исключенности» местной власти в/из местного сообщества (естественно, что «исключенность» условна). Синоним этого – степень подконтрольности местных властей органам региональной государственной власти. Либо местная власть вырастает из «тела» общества, либо имплементируется на местную почву усилием региональных чиновников, даже если муниципальные лидеры якобы «выбираются» из представителей местного же общества. Наиболее очевидным критерием для различия этих полярных позиций является степень участия населения в муниципальных выборах. В первом случае население самоорганизовано и демонстрирует гражданскую активность, и локальный политический процесс захватывает в свою орбиту всех избирателей муниципалитета. Во втором случае в выборах принимают участие преимущественно только избиратели, принужденные к этому в силу своей зависимости от властей (среди обычных местных практик – обязать многочисленных «бюджетников», обитателей и персонал домов престарелых и инвалидов «прикупить» пенсионеров, что совокупно составляет более 1/3 избирателей. Обычно такова и доля участвующих в местных выборах). Необходимо выделить две стороны: (1) формальную – степень реальной включенности/исключенности муниципального уровня публичной власти в местное общество, (2) содержательную – функциональную направленность власти.

Формальная характеристика описывается как функция, обратная степени зависимости местного управления от вышестоящих институтов управления, каковыми являются региональный и федеральный уровни государственной власти, высокий или низкий уровень автономии местного самоуправления. Выражается это прежде всего в зависимости управлеченских решений муниципального руководителя от регионального чиновника. Задача чиновника – контроль и содействие таким решениям, однако он редко этим ограничивается. По наблюдениям, зависимость местных руководителей от региональных чиновников может быть сильной либо умеренной и даже слабой. Соответственно, слабая зависимость решений местного управленца от произвола чиновника и от «направляющих» воздействий региональных администраций обычно свидетельствует о локальной автоно-

мии и реальной «включенности» власти в местное общество. Иными словами, в этом случае местная власть есть по факту местное самоуправление, и статус ее соответствует нормативно-правовым актам. А значительная или полная зависимость от внешнего (государственного) управления – признак «исключенности» власти из жизнедеятельности местного общества. В этом случае «назначенная власть», хотя формально и соответствует нормативно-правовым актам, однако отнюдь не обладает всей полнотой легитимности в правовом сознании населения (см.: Weber, 1978, pp. 212–215). Именно в этом смысле такая власть «исключена» из местного общества.

Содержательная характеристика принципа «включенности / исключенности» состоит в предпочтении органами власти определенных целей управления и определенных форм ответственности. Как известно, законодательно определены три цели местного управления, в порядке значимости: социальная, хозяйственно-экономическая и политическая. Соответственно, должны иметь место три формы ответственности местной власти: перед государством, перед населением и перед физическими и юридическими лицами. По закону необходима полнота ответственности и достижение всей совокупности целей.

На практике достичь идеала получается далеко не всегда, часто же не удается вовсе. Органы местной власти могут смещать акценты и вынуждены выбирать одну, две или все три цели в качестве основных, предпочитая какую-то одну из форм ответственности двум остальным. Далеко не всегда можно с равным успехом добиваться поставленных, например, политических и хозяйственных целей. Или совмещать ответственность перед населением с ответственностью перед государством.

Наблюдения показывают, что в реальной жизни в деятельности органов муниципального управления всегда имеют место акценты как на отдельные формы ответственности, так и на какие-то отдельные цели деятельности.

Например, власть может организовать местное управление, делая акцент исключительно на политические цели и признавая форму ответственности только перед государством. Очевидно, что содержание управления таким образом ориентированных органов власти будет радикально отличаться от управления, сделавшего акцент на ответственность исключительно перед населением и с ориентацией на социальные цели. Органы власти первого стиля управления будут и по содержанию, и по форме «исключены» из местного общества, вторые – «включены» в него по содержанию управления, будучи по форме в зависимости от государственных органов (см.: Кордонский, Плюснин, Скалон, 2009, с. 53–55, 82–86). В этих последних мы будем фиксировать признаки реального местного самоуправления (Плюснин, 2002), в первых же их вовсе не найдем; в лучшем случае это будет «антикризисное» управление (см. в качестве примера: Ледяев, Чирикова, 2020). Причинами таких формальных и содержательных акцентов могут быть, по-видимому, условия и обстоятельства – как объективные, так и вполне субъективные.

Таким образом, учитывая формальную и содержательную стороны принципа «включенности / исключенности», мы можем разнести стили

управления органов местной власти (в лице их руководителей администраций) по двум ортогональным осям:

- (1) по степени подконтрольности региональным органам государственной власти;
- (2) по уровню развития реального местного самоуправления (в соответствии с целями и ответственностью).

Перебор возможных вариантов стилей дает, в зависимости от дробности шкалы, от четырех-пяти до девяти и более типов управленческих стратегий. Мы ограничились минимальной – укрупненной типологией стилей управления, выделив на каждой оси по два полярных значения признака: высокая или низкая степень подконтрольности администрации; высокий или низкий уровень развития самоуправления.

Такое деление позволяет создать «естественную» (см.: Розова, 1986) четырех-пятичленную типологию стилей (стратегий): четыре полярных стиля и один средний, неопределенный, промежуточный (для сравнения – общеподобные примеры, близкие нашей теме: Thomas, Kilmann, 2010; Schneider, Brown, 2013). Поскольку для промежуточного типа нельзя указать определенную стратегию, мы ограничились характеристикой только четырех полярных типов стратегий.

Критерии выделения отдельных типов управленческих стратегий

К первому типу отнесены муниципалитеты, сложившиеся «по всем правилам»: здесь местное общество обладает реальным самоуправлением, что показывают и наблюдения, и интервью с простыми жителями и экспертами. Местная власть в своей текущей деятельности мало зависит от органов государственной власти. Цели управления направлены на непосредственное жизнеобеспечение населения и потому далеко не всегда они собственно экономические. Основной формой ответственности является ответственность перед всем населением и лишь отчасти – формально-юридическая. В этом смысле ответственность перед государством имеет лишь отчетно-учетный характер (как это и должно быть).

Второй тип организации местного управления назван «муниципалитеты-поместья» по особым причинам: своеобразие заключается в *поместной* природе власти (наименование было предложено С. Г. Кордонским и использовано в названии его монографии, где и определено (Кордонский, 2010, с. 7–8)). Это муниципалитеты, являющиеся по факту организации управления *поместьями* предпринимателей или муниципальных чиновников: глава администрации имеет собственный бизнес (через семью и родственников), в рамках которого контролирует всю экономическую деятельность в районе. Соединение полноты политической власти с монополизацией местной экономики и создает ситуацию «поместного управления», когда глава выступает в роли всевластного хозяйствующего помешника. Статус «помещика» определен и тем обстоятельством, что он имеет «мандат» от региональной власти и нередко в начале своей муниципальной карьеры был именно «испомещен» на территорию.

Третий тип назван муниципалитетами «советского стиля управления». Это ресурсно-ориентированные местные общества, до сих пор сохранившие стиль советской системы управления. В этих муниципалитетах имеет место тотальная зависимость местной администрации от органов государственной власти. Поскольку управление несамостоятельно, то и цели деятельности администрации преимущественно социальные и экономические, а формы ответственности смешены исключительно на государство, т.е. это ответственность перед курирующими региональными чиновниками. Данный тип полярен первому типу муниципалитетов с реальным самоуправлением и несколько схож со вторым типом, муниципалитетами-«поместьями».

В качестве варианта этого типа (или даже отдельной стратегии) следовало бы рассмотреть и предложенный анонимным рецензентом данной статьи стиль «коммунально-социального», или корпоративного управления: муниципальное управление передается руководителям и инженерам, выходцам из крупных предприятий, имеющих важное экономическое значение для района. Обычно они выбираются населением как «крепкие хозяйственники», обеспечившие успех своего предприятия (агропромышленного комплекса или даже крестьянского фермерского хозяйства). Соответственно, люди ожидают, что и на позиции главы района, города или поселения они окажутся столь же эффективными управленцами. Наши наблюдения показывают, однако, что чаще всего результат плачевен, поскольку это слишком разные сферы управления не только по целям, но и по методам. Данный вариант нередок в наших наблюдениях, но мы отнесли его к «советской» стратегии на том основании, что большинство из «крепких хозяйственников» приобретали управленческие навыки в прежние годы; впрочем, сейчас многие из них уже покинули муниципальную службу по возрасту.

Четвертый тип стратегии назван «политизированным». В этом стиле управления зависимость от государственных органов управления может быть как сильной, так и умеренной, а формы ответственности местной власти смешены как на население, так и на государство. Но цели управления преимущественно или исключительно политические. Формально такой тип противостоит типу муниципалитета-«поместья», и персональная сменяемость властей велика. Политизированность обусловлена тем, что в системе муниципальной власти представлены интересы многих чиновников, богатых местных предпринимателей и сторонних людей, имеющих экономические интересы на территории и желающих их конвертировать во власть. Силы и влияние борющихся за власть групп сопоставимы, уверенной победы в борьбе ни у кого нет. Управление осуществляется путем балансировки интересов этих групп действующими муниципальными властями и региональными чиновниками.

Таким образом, четыре полярных стиля управления, выделенных по принципу бинарных оппозиций, различны и по целям, и по основным объектам ответственности, что и позволяет рассматривать их в качестве полярных типов управленческих стратегий. В такой четырехчленной структуре всегда имеется место для промежуточного типа – не определенной однозначно управленческой стратегии. Этот пятый, срединный тип мы не опре-



деляли. По большому счету это проблема техническая, а не методологическая: по результатам наблюдений и интервью как в администрации, так и в местном обществе нельзя было определенно сказать, к какому из четырех полярных типов тяготеют управленческие стратегии. Обычно это местные общества, где имелись однократные наблюдения.

Соотношение числа муниципалитетов с разными типами управленческих стратегий

Муниципалитеты первого типа, с реальным местным самоуправлением, составляют в нашей базе данных наименьшую долю, всего 6–7%³. Почти исключительно это уровень поселений: в основном сельские, в единичных случаях – городские поселения. Чуть больше, но тоже невелика доля муниципалитетов, сохраняющих «советский» стиль управления, с полным подчинением органам государственной власти (около $\frac{1}{10}$). В основном это муниципальные районы и городские поселения; в этом случае администрации поселений находятся в полной зависимости от районных и, соответственно, копируют стиль управления старшего по рангу. Здесь единичны сельские поселения и немного городских округов. Эти последние в таком случае, как правило, имеют статус моногорода, а на территории располагаются крупные промышленные предприятия, особенно оборонные.

Муниципалитеты с «политизированной» системой управления составляют до $\frac{1}{5}$. Здесь преобладают городские округа с высокой численностью жителей, а муниципальная территория невелика и границы ее обычно совпадают с городской чертой. Меньше муниципальных районов и городских поселений (в этом случае обычно два этих вида муниципалитетов представлены парой, администрации которых либо содружественны, либо, наоборот, антагонистичны).

Муниципалитеты-«поместья» составляют наибольшую долю, их около $\frac{1}{4}$. Это почти всегда муниципальные районы, в которых администрации городских и сельских поселений копируют стиль управления (нередко просто исполняют волю районного руководителя-«помещика»). Здесь единичны муниципалитеты в статусе городского округа, и почти все они представлены особой категорией муниципий, по административно-территориальной структуре занимающих положение между округом и районом и в этом отношении являющихся фактически муниципальными районами.

Почти в $\frac{2}{5}$ всех муниципалитетов невозможно точно определить стиль управления. При этом значительное большинство этих неопределенных стилей муниципального управления тяготеют к «советскому» или «поместному» типам, но не к двум другим.

«Политизированные» муниципалитеты, где налицо борьба за власть между отдельными лицами и кланами, диагностируются достаточно хорошо (для сравнения: Жуков, Сельцер, 2019). Примерно то же можно сказать

³ Хотя в выборках количество муниципалитетов каждого типа известно, но автор намеренно не указывает точные значения в процентах, поскольку они «плавающие» по указанным выше причинам.

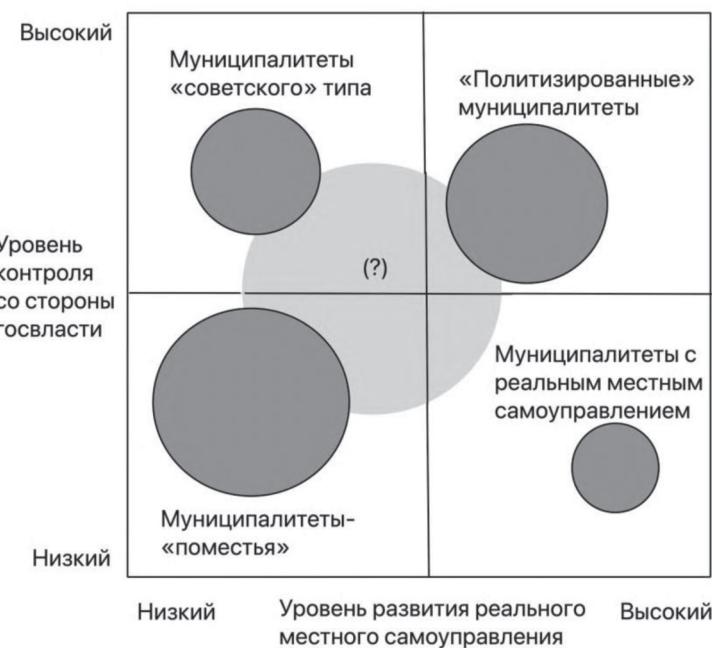
и о муниципалитетах с реальным самоуправлением, поскольку такая управленческая стратегия часто очевидна. Напротив, муниципалитеты с «поместным» и с «советским» типами управления не столь четко выявляются. Это требует более продолжительных наблюдений и более доверительных интервью с местными управленцами, особенно оппозиционными действующей власти.

Если соотнести доли упомянутых^{3/5} муниципалитетов с определенным типом власти, то их пропорция выразится отношением: 1 : 1,5 : 3 : 4. На каждый муниципалитет, где имеет место реальное самоуправление, приходится в полтора раза больше муниципалитетов с системой управления «советского» типа, в три раза больше муниципалитетов с «политизированным» управлением и в четыре раза больше муниципалитетов-«поместий».

Ниже на рисунке представлена схема взаимных отношений и долей муниципалитетов с разными стилями управления. Доли выявленных управленческих стратегий представлены площадью соответствующих кругов, а их расположение характеризует (относительно) уровень развития местного самоуправления (ось ординат) и степень зависимости от органов государственной власти (ось абсцисс). Большой круг в центре репрезентирует значительное количество муниципалитетов, в отношении которых у нас нет определенности о практикуемом стиле управления. На рисунке видно, что соотношение стилей управления не является оппозиционным: круги в квадрантах расположены не симметрично относительно друг друга и осей.

Рисунок

Схема отношений между выделенными типами стратегий (стилей) муниципального управления в провинциальных местных общинах





Факторы, определившие предпочтение типа управленческой стратегии

В ходе исследования автором были эмпирически выявлены несколько групп факторов, определено влияющих на предпочтение и выбор муниципальными руководителями того или иного типа стратегий управления. Важнейшие из них следующие: (1) уровень пространственной изоляции; (2) степень государственной социально-экономической поддержки; (3) возможности контроля природных ресурсов со стороны местных предпринимателей и управленцев, а также (4) возможность неконтролируемого использования населением природных ресурсов и бесхозяйного имущества. Некоторое значение имеет также фактор (5) длительности непрерывного существования местного общества, когда традиции и практики хозяйствования оказывают значительное влияние на локальную солидарность.

Пространственная изоляция определенно влияет на развитие местного самоуправления (см. об этом: Плюснин, 2008; Позаненко, 2012). Чем более изолировано местное общество, тем, в целом, лучше развито местное самоуправление. Государственная финансовая поддержка, сопровождаемая соответствующим контролем, определяет и объемы ресурсов, которыми может оперировать местная власть, и степень ее «своеволия». На территории страны имеется изрядное количество природных ресурсов, до сих пор слабо или никак не контролируемых государством, особенно ресурсов леса. Помимо этого, имеется немалое количество «бесхозяйного» имущества (см.: Моляренко, 2017). Местное население, а вместе с ним и представители местной власти, замещая государство, имеют возможности использовать такие природные ресурсы и «бесхозяйное» имущество. Именно эти группы факторов влияют на то, какая стратегия управления будет избрана или окажется предпочтляемой в тех или иных условиях. Рассмотрим, как группы факторов определяют каждую из четырех управленческих стратегий.

1. Стратегия осуществления реального местного самоуправления. Как правило, такая стратегия реализована в небольших по численности населения местных обществах, в которых образованы муниципалитеты, относящиеся к категории «сельское поселение», реже – «городское поселение» или «муниципальный район». Кроме того, что границы муниципалитета удачно совпали с естественными границами территории местного общества, эти общества находятся и в пространственной изоляции. В своей жизнедеятельности население ориентировано на использование природных ресурсов и производство продукции в личном подсобном хозяйстве. Это основа его жизнеобеспечения. Именно эти факторы – изоляция и жизнь своими силами – являются определяющими то, что власть вырастает из тела местного общества как полноценное самоуправление, а только затем конституируется в форме муниципальной власти.

Нередко здесь глава муниципалитета и/или глава администрации откровенно номинален, обычно выбирается он из случайных, некомпетент-

ных и не пользующихся уважением людей, а реальное управление осуществляется силами всего общества или группой активистов (примеры см.: Кордонский и др., 2011). Обычно имеет место прямое, а не представительное самоуправление.

Потенциал таких обществ относительно высок – власть и общество здесь консолидированы, действуют согласованно, экономический и социальный эффект управленческой деятельности всегда велик. Во многом это обусловлено еще и тем, что приходится достигать результата в условиях значительных финансовых ограничений, поскольку поддержка со стороны государства непропорционально мала. Ведь такие муниципалитеты не представляют интереса для региональных властей. С них «нечего взять» и к ним неприменимо «ручное» внешнее управление: местная власть, интегрированная с обществом, «упруга» и не поддается тем простейшим административным операциям, к которым обычно и способны региональные чиновники. Именно поэтому о таких муниципалитетах на региональном уровне мало что известно. О специфике организации реального самоуправления, включая и структуру местной власти, можно узнать только в ходе прямого наблюдения в полевых исследованиях, поскольку формально-статистически такие особенности не могут быть зафиксированы.

Таким образом, данный тип стратегии реализуется чаще всего при следующей конstellации факторов: выраженная пространственная изоляция местного общества в сочетании с непрерывным длительным существованием; наличие значительного количества располагаемых и неподконтрольно используемых населением природных ресурсов; отсутствие сколь-нибудь существенной поддержки со стороны государства.

2. Стратегия «поместного» управления. Данный тип часто встречается в муниципалитетах категории района или городского округа, как правило, имеющих небольшую численность населения, но обширную территорию. Причины коррелированности типа управления с этими показателями могут заключаться в том, что, во-первых, на территории таких административных единиц имеются значительные местные природные ресурсы, в контроле над которыми со существует местная власть, но население в целом имеет ограниченные возможности их контроля. Во-вторых, именно муниципальные образования категорий района и округа подвержены значительному контролю со стороны региональной власти в силу как относительно больших объемов выделяемых на местный уровень финансовых ресурсов (межбюджетных трансфертов), так и того, что отнюдь не население региона, а органы власти уровня этих муниципалитетов являются непосредственным объектом управления региональной администрации. Поэтому к таким административно-территориальным единицам применяется архаичная, но эффективная практика «испомещения наместника», получающего доступ к ресурсам и контролю местной экономики в обмен на верное несение службы. Это обычно одновременно и периферийные, удаленные от региональных столиц муниципальные районы, и передача административного контроля и контроля над местной экономикой «доверенным людям» из числа бывших



партийно-хозяйственных руководителей (в 1990-е гг.), новым предпринимателям (в 2000–2010-е гг.) и новой волне управленцев. Своего рода аутсорсинг управления на территории.

Соответственно, в таких муниципиях расцветает местечковая деспотия, узаконенный рэket бизнеса и цензура социально-политической активности местных активистов. Практически вся способная приносить доходы собственность принадлежит главам муниципальных образований, членам их семей и доверенным лицам. Либо предпринимателям, формально не находящимся у власти, но фактически управляющим муниципалитетом. Обычно эти предприниматели – те же бывшие районные руководители, накопившие административные и финансовые ресурсы и теперь управляющие районом или городом через своих ставленников, сами при этом отправившись «на покой» (обычно став пенсионерами).

Здесь отмечается существенно большая «включенность» местной власти в структуру государственной власти по сравнению с тремя другими типами. Что касается целей, то акценты смешены на экономические и политические цели, а ответственность выступает в форме обязательств перед государством и отдельными лицами, от которых зависит статус муниципального руководителя. Население здесь находится в «крепости» и живет по принципу: *«Нам бы хозяина – мы бы и тужились»*.

Такие муниципалитеты обычно бесконфликтно вписаны в систему региональной власти. Они закрыты для внешнего наблюдения, а муниципальные власти очень жестко реагируют на попытки «чужаков» понять, как устроена в них жизнь (примеры см.: Кордонский и др., 2009, с. 82–98).

Муниципалитеты-«поместья» обычно формируются в обществах, изолированных от соседей, или вдали от транспортных магистралей и, соответственно, в отсутствии значительного числа мигрантов, «чужих». Такая стратегия почти не наблюдается в муниципалитетах, располагающих существенной финансовой-экономической поддержкой со стороны государства. Связано это, как уже упоминалось, с особенностями распределения местных ресурсов и возможностями их непосредственного контроля со стороны региональной власти. Вблизи крупных городов и региональных столиц, так же как и на «больших дорогах», такой тип управления встречается редко.

Таким образом, данный тип стратегии реализуется чаще всего при следующей конstellации факторов: слабо выраженная или отсутствующая пространственная изоляция местного общества; наличие значительных природных ресурсов, которыми не может неподконтрольно распоряжаться население, но которые контролируются самим руководителем и его кланом; наличие «адресной» финансово-экономической поддержки со стороны региональных властей.

3. Стратегия управления «советского» типа. Специфика этой категории муниципалитетов состоит в том, что их административная структура во многом сохранила советскую структуру управления и ориентирована на поток ресурсов, распределяемых органами государственной власти. Фактически такие муниципалитеты являются как бы структурными подразде-

лениями региональных администраций, осуществляющих свою политику, слабо связанную с муниципальной спецификой и самостоятельностью подчиненных. Как правило, власть в таких муниципалитетах находится уже три-четыре и более сроков в руках людей, вышедших из райкомов партии и советских исполкомов, либо они управляются весьма зависимыми управленцами, пришедшими на волне ранней демократии 1990-х гг., поэтому нередко не обладающими необходимыми управленческими потенциями (Плюснин, 2002; Жуков, Сельцер, 2019).

Говорить о какой-либо действительной интеграции местной власти в местное общество и тем более о произрастании ее из местного самоуправления в данном случае нельзя. Власть здесь по факту есть низовой уровень государственной власти (Кордонский и др., 2009, с. 130–132). Здесь свободы местного управления, ориентированного на нужды сообщества, нет. Здесь управление – простой передатчик административных импульсов, основу которых составляют перераспределение и раздача ресурсов из бюджета. Для этого типа управления, как и для поместий, категория «народ» обозначает исключительно рентную часть общества: пенсионеров и бюджетников, а также многочисленные группы льготников и лиц, нуждающихся в социальном обеспечении, т. е. тех людей, кто находится в полной зависимости от государственной социальной политики и, собственно, на них направлена и муниципальная политика.

Такая стратегия управления реализуется обычно в местных обществах, развивающихся под принудительным контролем со стороны государства, поскольку сообщество нуждается во внешних финансовых и материальных ресурсах и зависит от их централизованного распределения. На территории таких муниципалитетов мало природных ресурсов, которые могут быть использованы для непосредственного жизнеобеспечения, а население вовсе не допущено к их неконтролируемому использованию. Это общества, редко располагающиеся вблизи от крупных инфраструктурных объектов и транспортных магистралей, где есть разнообразные потоки ресурсов, далеко не всегда контролируемые властью, государственной или муниципальной. Как уже указывалось, обычно это моногорода сырьевой (шахты, рудники, ГОКи) или военной направленности, сравнительно удаленные от соседних обществ.

4. Стратегии управления «политизированного» типа. В таких муниципиях местная власть находится между двух-трех-четырех огней, которые ведут как пришлые, так и местные «элиты», назначенные из региона, или группы, выросшие из недр местного общества и претендующие на ресурсы и потому на власть (для сравнения: Чирикова, Ледяев, 2017; Ledyaev & Chirikova, 2019). Такие муниципалитеты всегда представляют проблему для региональных администраций. Но с точки зрения населения политическая жизнь их сообщества интересна и насыщена (Кордонский и др., 2009, с. 82–86). Она не дает расслабляться даже совершенно аполитичным индивидам: все население погружено в административные разборки, которые у всех на виду. В части таких муниципалитетов власти стремятся к большей



автономии от региональных администраций, в других, наоборот, они самым тесным образом повязаны с отдельными региональными чиновниками.

Таких «политизированных» муниципалитетов немало в стране. Они характерны как для пространственно изолированных, так и для располагающихся на транспортных магистралях и вблизи от мегаполисов обществ. Привлекаемые ресурсы государства местное общество неспособно утилизировать, а природных ресурсов обычно мало или нет.

Формирование «политизированного» типа управления обусловлено преимущественно фактором принудительного развития местного общества со значительным участием государства. Поэтому здесь формальные властные позиции определяют не клановая принадлежность (родственные и свойские связи), а чаще всего профессиональные компетенции претендентов на власть и располагаемые ими объемы капиталов в силу того, что результаты политической борьбы претендентов часто зависят от массированной избирательной кампании, поддерживаемой региональными и местными массмедиа (см., например: Жуков, Сельтцер, 2019). Обычно это общества сравнительно молодые, существующие всего несколько поколений, созданы они были государственным усилием по экономическим причинам, и потому ни кланы-семьи, ни традиции локальной политической жизни (особенно самоуправления) еще не сложились.

Выводы

Как показывают наши наблюдения, региональные администрации более всего устраивают муниципалитеты несамостоятельные, дотационные и потому относительно легко управляемые извне. Потому предпочтение оказывается стратегиям управления, тяготеющим к типам «поместного» и «советского» управления. Оба типа не предполагают какой-либо значительной муниципальной автономии, но в первом случае «помещик» надеяется не значительной зависимостью от государственной власти, а во втором – зависит в полной мере. Менее всего устраивают региональную администрацию «политизированные» муниципалитеты: власть здесь слишком беспокойна.

Усилия региональных властей часто направлены на лишение муниципалитетов какой-либо самостоятельности, для чего, например, руководители «политизированных» муниципалитетов подвергаются разного рода преследованию, в том числе и уголовному. К тому же здесь конкурирующие «элиты» вынуждены искать поддержки населения, и одной из важных опор для них является использование гражданской и экологической ангажированности людей, обеспокоенных проблемами здоровья более, чем проблемами занятости, и проблемами справедливости – более, чем проблемами демократии.

Муниципалитеты с реальным самоуправлением совершенно неинтересны региональным властям. Возможно, потому они и предоставлены сами себе. Тем более что здесь местные власти заинтересованы в развитии социально ориентированной деятельности и ее важнейшего компонента – социального предпринимательства. Именно такая форма экономической

активности объединяет обе основные целевые функции местного самоуправления: предоставление услуг и социальная поддержка населения.

Потому региональная власть и концентрирует основное внимание на муниципалитетах с «советским» и «поместным» типами управления. Муниципальные руководители, стремящиеся к тому и другому стилям управления, ориентированы на подачки финансовых ресурсов «сверху» в первом случае и на возможность перераспределять природные ресурсы «внизу» – во втором случае.

Выделенные по результатам непосредственных наблюдений четыре типа стратегий муниципального управления – лишь граничные случаи форм организации власти. Они интересны как крайние варианты управленческих стилей, формирующихся в результате определенной конstellации внешних факторов. В этом вероятная прогностическая ценность наших наблюдений. Зная, каковы внешние условия существования местного общества, можно предполагать, какой стиль управления будет наиболее приемлемым населению и, соответственно, легче всего может прижиться на этой почве. А зная особенности каждого из описанных стилей управления, можно найти или выработать сообразные им механизмы регулирования и контроля, которые обеспечат лучшую управляемость местных администраций со стороны региональной власти.

ЛИТЕРАТУРА

1. Андреев И.С. Развитие конституционного принципа участия органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 2. С. 16–20.
2. Жуков Д.С., Сельцер Д.Г. Системная динамика российской региональной элиты (1985–2019 гг.): альтернативные сценарии // Журнал политических исследований. 2019. № 3, Т. 4. С. 40–74.
3. Ильин В.И. Драматургия качественного полевого исследования. СПб: Интерсоцис, 2006.
4. Ковалев Е.М., Штейнберг И.Е. Качественные методы в полевых социологических исследованиях. М.: Логос, 1999.
5. Кордонский С.Г. Россия. Поместная федерация. М.: Издательство «Европа», 2010.
6. Кордонский С.Г., Плюснин Ю.М. Местное самоуправление или муниципальная власть? // XI Международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества. Книга 1. М.: Издательский дом ВШЭ, 2011. С. 167–175.

7. Кордонский С.Г., Плюснин Ю.М., Крашенинникова Ю.А., Тукаева А.Р., Моргунова О.М., Ахунов Д.Э., Бойков Д.В. Российская провинция и ее обитатели (опыт изучения и способ описания) // Мир России. 2011. № 1. С. 3–33.
8. Кордонский С.Г., Плюснин Ю.М., Скалон В.А. Муниципальная Россия: образ жизни и образ мыслей. Опыт феноменологического исследования. М.: ЦПИ МСУ, 2009.
9. Михеев Д.С. К вопросу о «вмешательстве» государственной власти в дела местного самоуправления // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2021. № 2. С. 36–39.
10. Моляренко О.А. Бесхозяйные автомобильные дороги в России // ЭКО. 2017. № 4, Т. 514. С. 88–109.
11. Плюснин Ю.М. Власть и управление в глазах провинциального общества // Эволюция российской государственности за 10 лет. Никитский клуб. «Россия в глобальном контексте». Вып. 3. М.: 2002. С. 52–55.
12. Плюснин Ю.М. Структура местной власти в муниципалитетах разного вида // Регион 86. Журнал государственного и муниципального управления г. Югры, Ханты-Мансийский автономный округ. 2009. № 2, Т. 10. С. 63–68.
13. Плюснин Ю.М. Факторы развития местного самоуправления. Оценка значения изоляции и изоляционизма // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 3. С. 38–50.
14. Позаненко А.А. Механизмы отчуждения власти от граждан в муниципальных районах // Отечественные записки. 2012. № 2, Т. 47. С. 321–328.
15. Попадюк Н.К. Возможные сценарии развития местного самоуправления в посткризисный период // Самоуправление. 2021. № 5, Т. 127. С. 39–43.
16. Попкова А.А., Пезин Д.А. Взаимодействие органов местного самоуправления и населения в системе проектных инициатив по управлению развитием малых территорий // Известия высших учебных заведений. Социология. Экономика. Политика. 2021. № 4. С. 68–81.
17. Рогозин Д.М., Ипатора А.А., Галиева Н.И. Этнографическое интервью. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020.
18. Розова С.С. Классификационная проблема в современной науке. Новосибирск: Наука, 1986.
19. Семенов М.И. Государственное вмешательство как ограничение самостоятельности местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 2. С. 19–25.
20. Упоров И.В., Турицын И.В. Местное самоуправление в России: европейский вектор 1990-х годов уступает традиционному централизму государственного управления // Право и практика. 2020. № 1. С. 23–28.

21. Упоров И.В., Шеуджен Н.А., Пшеуч Б.Х. Муниципальное законодательство до и после конституционных поправок-2020: каким ожидать вектор развития // Право и практика. 2020. № 3. С. 53–59.
22. Чаннов С.Е. Институт совместного ведения государства и местного самоуправления как фактор экономического развития муниципальных образований // Современное право. 2020. № 8. С. 16–22.
23. Чирикова А.Е., Ледяев В.Г. Главы малых российских городов: лидерство и эффективность управления // Мир России. 2021. Т. 30, № 1. С. 29–48.
24. Шанин Т. Методология двойной рефлексивности в исследованиях современной сельской России // Качественные методы в полевых социологических исследованиях. М.: Logos, 1999. С. 317–371.
25. Abbott A. What do Cases do? In: *What is a Case? Exploring the Foundations of Social Inquiry*. Edited by C. Ragin, and H. Becker. Cambridge, MA, Cambridge University Press, 1992. P. 53–82.
26. Creswell J.W. *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. Sage Publication Ltd., 2009.
27. George A., Bennett A. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA, MIT Press, 2005.
28. Ledyayev V.G., Chirikova A.E. Urban regimes in small Russian towns // *City & Community*. 2019. Vol. 18. Issue 3. P. 812–833.
29. Plusnin J. A new Russia – or the same old Russia? An alternative worldview in the making. In: *Russia's fate through Russian eyes. Voices of the new generation*. Boulder, Colorado, Westview Press, 2000. P. 15–29.
30. Schneider A.K., Brown J.G. Negotiation Barometry: A Dynamic Measure of Conflict Management Style // *The Mayhew-Hite Report on Dispute Resolution and the Courts*. The Ohio State Univ. Moritz College of Law. 2013. Vol. 11, no. 3. P. 557–580.
31. Thomas K.W., Kilmann R.H. *Thomas-Kilmann Conflict Mode Instrument. Profile and Interpretive Report*. Pat Sample, March, 2010.
32. Weber M. *Economy and Society*. Berkeley: University of California Press. 1978. Vol. 1.

REFERENCES

1. Abbott, A. (1992) 'What do cases do?', in: *What is a case? Exploring the foundations of social inquiry*. Edited by C. Ragin, and H. Becker. Cambridge, MA: Cambridge University Press, pp. 53–82.

2. Andreechev, I.S. (2021) 'Razvitiye konstitutSIONnogo printsipa uchastiya organov gosudarstvennoy vlasti v formirovaniI organov mestnogo samoupravleniya' [The development of constitutional principle of involvement of government authorities in the establishment of local self-government authorities], *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie*, 2, pp. 16–20.
3. Channov, S.Ye. (2020) 'Institut sovmestnogo vedeniya gosudarstva i mestnogo samoupravleniya kak faktor ekonomiceskogo razvitiya munitsipal'nykh obrazovaniy' [The Institute of Joint Management of the state and local self-government as a factor in the economic development of municipalities], *Sovremennoye pravo*, 8, pp. 16–22.
4. Chirikova, A.E. and Ledyayev, V.G. (2021) 'Glavy malykh rossiyskikh gorodov: Liderstvo i effektivnost' upravleniya' [Mayors of small towns in Russia: Leadership and management efficiency], *Mir Rossii*, 30(1), pp. 29–48.
5. Creswell, J.W. (2009) *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. Sage Publication Ltd.
6. George, A. and Bennett, A. (2005) *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, MA: MIT Press.
7. Ilin, V.I. (2006) *Dramaturgiya kachestvennogo polevogo issledovaniya* [Dramaturgy of Qualitative Field Research]. St.Peterburg: Intersocis.
8. Kordonsky, S.G. (2010) *Rossiya. Pomestnaya federatsiya* [Russia. Local Federation]. Moscow: «Evropa».
9. Kordonsky, S.G. and Plusnin, Ju.M. (2011) 'Mestnoe samoupravlenie ili municipal'naja vlast?' [Local government or municipal government?], in: *XI Mezhdunarodnaya nauchnaya konferentsiya po problemam razvitiya ekonomiki i obshchestva* [XI International scientific conference on the problems of economic and social development]. Vol. 1. Moscow: HSE, pp. 167–175.
10. Kordonsky, S.G., Plusnin, Ju.M., Krasheninnikova, Yu.A., Tukaeva, A.R., Morgunova, O.M., Ahunov, D.Ye. and Boikov, D.V. (2011) 'Rossiyskaya provintsiya i eye obitateli (opyt izucheniya i sposob opisaniya)' [The Russian province and its inhabitants (the experience of studying and the method of description)], *Mir Rossii*, 1, pp. 3–33.
11. Kordonsky, S.G., Plusnin, Ju.M. and Skalon, V.A. (2009) *Munitsipal'naya Rossiya: obraz zhizni i obraz mysley. Opyt fenomenologicheskogo issledovaniya* [Municipal Russia: way of life and way of thinking. The experience of phenomenological research]. Moscow: CPI MSU.
12. Kovalev, E.M. and Shteinberg, I.E. (1999) *Kachestvennye metody v polevyh sotsiologicheskikh issledovaniyakh* [Qualitative methods in field sociological research]. Moscow: Logos.
13. Ledyayev, V.G. and Chirikova, A.E. (2019) 'Urban regimes in small Russian towns', *City & Community*, 18(3), pp. 812–833.

14. Mikheyev, D.S. (2021) ‘K voprosu o «vmeshatel’stve» gosudarstvennoy vlasti v dela mestnogo samoupravleniya’ [On the interference of the government with the affairs of local self-government], *Munitsipal’noye imushchestvo: ekonomika, pravo, upravleniye*, 2, pp. 36–39.
15. Molyarenko, O.A. (2017) ‘Bezhoziaynye avtomobil’nye dorogi v Rossii’ [Ownerless highways in Russia], *JeKO*, 4(514), pp. 88–109.
16. Plusnin, Ju.M. (2008) ‘Faktory razvitiya mestnogo samoupravleniya. Otsenka znacheniya izoliatsii i izoliatsionizma’ [Factors of local self-government development. Assessing the importance of isolation and isolationism], *Public Administration Issues*, 3, pp. 38–50.
17. Plusnin, Ju.M. (2009) ‘Struktura mestnoy vlasti v munitsipalitakh raznogo vida’ [The structure of local government in municipalities of various types], *Region 86. Journal of State and Municipal Administration of Yugra, Khanty-Mansiysk Autonomous Okrug*, 2 (10), pp. 63–68.
18. Plusnin, Ju.M. (2002) ‘Vlast’ i upravlenie v glazakh provintsial’nogo obshchestva’ [Power and administration in the eyes of provincial society], in: *Evolyutsiya rossiskoy gosudarstvennosti za 10 let. Nikitskiy klub. «Rossiya v global’nom kontekste»* [The evolution of Russian statehood over 10 years. Nikitsky club. «Russia in a Global Context»], 3, pp. 52–55. Moscow.
19. Plusnin, Ju. (2000) ‘A new Russia – or the same old Russia? An alternative worldview in the making’, in: *Russia’s fate through Russian eyes. Voices of the new generation*, pp. 15–29. Boulder, Colorado: Westview Press.
20. Popadyuk, N.K. (2021) ‘Vozmozhnyye stsenarii razvitiya mestnogo samoupravleniya v postkrizisnyy period’ [Possible scenarios for the development of municipal self-government in the post-crisis period], *Samoupravleniye*, 5(127), pp. 39–43.
21. Popkova, A.A. and Pezin, D.A. (2021) ‘Vzaimodeystviye organov mestnogo samoupravleniya i naseleniya v sisteme proyektnykh initiativ po upravleniyu razvitiyem malykh territoriy’ [Interaction of local governments and the population in the system of project initiatives for managing the development of small territories], *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedeniy. Sotsiologiya. Ekonomika. Politika*, 4, pp. 68–81.
22. Pozanenko, A.A. (2012) ‘Mekhanizmy otchuzhdeniya vlasti ot grazhdan v munitsipal’nykh rayonakh’ [Mechanisms for the alienation of power from citizens in municipal districts], *Otechestvennye zapiski*, 2(47), pp. 321–328.
23. Rozova, S.S. (1986) *Klassifikacionnaya problema v sovremennoy nauke* [Classification problem in modern science]. Novosibirsk: Nauka.
24. Rogozin, D.M., Ipatova, A.A. and Galieva, N.I. (2020) *Etnograficheskoe interviyu* [Ethnographic interview]. Moscow: «Delo» RANEPA.
25. Schneider, A.K. and Brown, J.G. (2013) ‘Negotiation barometry: A dynamic measure of conflict management style’, *The Mayhew-Hite Report on Dispute Resolution and the Courts*. The Ohio State Univ. Moritz College of Law, 11(3), pp. 557–580.

26. Semenov, M.I. (2019) ‘Gosudarstvennoye vmeshatel’stvo kak ograniceniye samostoyatel’nosti mestnogo samoupravleniya’ [Governmental interference as limitation of independence of local self-government], *Gosudarstvennaya vlast’ i mestnoe samoupravlenie*, 2, pp. 19–25.
27. Shanin, T. (1999) ‘Metodologiya dvoynoy refleksivnosti v issledovaniyakh sovremennoy sel’skoy Rossii’ [Methodology of double reflexivity in the studies of modern rural Russia], in: *Kachestvennye metody v polevykh sotsiologicheskikh issledovaniyakh* [Qualitative methods in field sociological research]. Moscow: Logos, pp. 317–371.
28. Thomas, K.W. and Kilmann, R.H. (2010) *Thomas-Kilmann Conflict Mode Instrument*. Profile and Interpretive Report. Pat Sample, March.
29. Uporov, I.V. and Turitsyn, I.V. (2020) ‘Mestnoye samoupravleniye v Rossii: yevropeyskiy vektor 1990-kh godov ustupayet traditsionnomu tsentralizmu gosudarstvennogo upravleniya’ [Local self-government in Russia: The European vector of the 1990s is inferior to the traditional centralism of public administration], *Pravo i praktika*, 1, pp. 23–28.
30. Uporov, I.V., Sheudzhen, N.A. and Psheuch, B. (2020) ‘Munitsipal’noye zakonodatel’stvo do i posle konstitutsionnykh popravok-2020: kakim ozhidat’ vektor razvitiya’ [Municipal legislation before and after constitutional amendments–2020: How to expect the development vector], *Pravo i praktika*, 3, pp. 53–59.
31. Weber, M. (1978) *Economy and Society*. Berkeley: University of California Press. Vol. 1.
32. Zhukov, D.S. and Sel’tcer, D.G. (2019) ‘Sistemnaya dinamika rossiyskoy regional’noy elity (1985–2019 gg.): al’ternativnye stsenarii’ [System dynamics of the Russian regional elite (1985–2019): Alternative scenarios], *Zhurnal politicheskikh issledovanii*, 3(4), pp. 40–74.

Статья поступила в редакцию 19.08.2021; одобрена после рецензирования 03.03.2022; принятая к публикации 03.03.2022.

Научная статья

УДК 316.422, 332.145

DOI: 10.17323/1999-5431-2022-0-1-124-147

УСТОЙЧИВОСТЬ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ СИБИРИ И ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА РОССИИ

¹ **Фомин Максим Витальевич,**

² **Смирнов Олег Олегович**

^{1,2} Институт демографических исследований (ИДИ) ФНИСЦ РАН;
119333 Москва, ул. Фотиевой, д. 6, корп. 1

¹ Кандидат политических наук, ведущий научный сотрудник;
mvfomin@mail.ru; ORCID: 0000-0001-6685-1500

² Младший научный сотрудник; olegsmirnov54@gmail.com;
ORCID: 0000-0003-2684-2217

Аннотация. Пространственное развитие территорий России – важная стратегическая задача поддержания устойчивого роста экономики, обеспечения конкурентоспособности и территориальной связанности государства. К настоящему времени в стране укоренились глубокие диспропорции, проявляющиеся на социально-экономическом уровне в дисбалансе системы расселения, в состоянии инфраструктуры и демографии, а также в региональном неравенстве (концентрация экономической деятельности на ограниченном количестве территорий). В статье предложена оригинальная методика оценки устойчивости пространственного развития регионов Сибири и Дальнего Востока России через призму компонент триады устойчиво-безопасного развития (*Sustainable development*): экономической эффективности, социальной стабильности и экологической безопасности. Приведены результаты расчета Индекса устойчивости пространственного развития регионов, на основе которого все регионы были разбиты на три группы: приоритетные – «устойчивые»; функционирующие – «стабильные»; проблемные – «нестабильные». Ввиду дифференциации природных ландшафтов и изменчивой суровости климата, для пространственного развития ряда субъектов Сибирского и Дальневосточного федеральных округов не требуется экстенсивное территориальное освоение. Реновация сети форпостов и инфраструктуры, селективная политика

развития населенных пунктов, вахтовый метод (с минимально достаточным набором социальных функций) принесут значительно больший эффект. Акцентирована важность перехода от перераспределения ресурсов к перераспределению возможностей и выравниванию инвестиционной привлекательности регионов Сибири и Дальнего Востока – созданию условий, привлекательных для роста капитализации территорий и, соответственно, для улучшения жизнедеятельности и устойчивости. С практической точки зрения результаты исследования могут быть использованы при вариантом сценарном планировании пространственного развития восточных регионов страны.

Ключевые слова: пространственное развитие, территориальное планирование, устойчивость, конкурентоспособность, потенциал региона, Сибирь, Дальний Восток

Для цитирования: Фомин М. В., Смирнов О. О. Устойчивость пространственного развития регионов Сибири и Дальнего Востока России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2022. № 1. С. 124–147. DOI: 10.17323/1999-5431-2022-0-1-124-147.

Original article

SPATIAL DEVELOPMENT SUSTAINABILITY OF SIBERIA AND THE RUSSIAN FAR EAST REGIONS

¹ **Maxim V. Fomin,**

² **Oleg O. Smirnov**

^{1,2} Institute for Demographic Research – Branch of the Federal Center of Theoretical and Applied Sociology of the Russian Academy of Sciences (IDR FCTAS RAS); 6/1 Fotievoi Str., 119333 Moscow, Russia

¹ PhD (in Politics), Lead Researcher; mvfomin@mail.ru; ORCID: 0000-0001-6685-1500

² Junior Researcher; olegsmirnov54@gmail.com; ORCID: 0000-0003-2684-2217

Abstract. The article proposes an original methodology for assessing the stability of the spatial development of the regions of Siberia and the Far East of Russia through the prism of the component of the triad of sustainable development. The results of the calculation of the Index of Sustainability of Spatial Development of Regions (SPR) are presented. Based on the Index all regions were divided into 3 groups: Priority – “sustainable”; Functioning – “stable”; Problem – “unstable”. The assumption is formulated that due to the differentiation of natural landscapes – from comfortable to absolutely unfavorable,

multiplied by the variable severity of the climate – extensive territorial development is not required for the spatial development of a number of subjects of the Siberian and Far Eastern federal districts. Renovation of the network of outposts and infrastructure, a selective policy for the development of settlements, the shift method (with a minimally sufficient set of social functions) will bring a much greater effect. The importance of the transition from the redistribution of resources to the redistribution of opportunities and equalization of the investment attractiveness of the regions of Siberia and the Far East (creating conditions attractive for the growth of capitalization of territories and, accordingly, improving livelihoods and sustainability) is emphasized. From a practical point of view, the results of the study can be used in variant scenario planning of the spatial development of the country's regions.

Keywords: spatial development; territorial planning; sustainability; competitiveness; potential of the region; Siberia; the Far East

For citation: Fomin, M.V. and Smirnov, O.O. (2022) 'Spatial development sustainability of Siberia and the Russian Far East Regions', *Public Administration Issues*, 4, pp. 124–147 (in Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2022-0-1-124-147.

JEL Classification: R120, R150, R580

Введение

В последнее время тема регионального пространственного развития занимает в нашей стране особое место. Теоретический и практический интерес вызывают вопросы стратегического планирования, характер и способы осуществления конструктивных изменений, оптимизация баланса социально-экономических процессов и управлеченческой организации потенциалов пространственного развития для устойчивости государства в различных областях жизнедеятельности. В феврале 2019 г. Правительство РФ утвердило «Стратегию пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года». Основная ее цель – формирование условий и поддержание устойчивого пространственного развития для решения ряда важных социально-экономических задач: повышения уровня и качества жизни граждан регионов страны, роста темпов экономического и технологического развития, укрепления национальной безопасности¹.

Основная цель развития российских регионов сегодня – поляризованное пространственное развитие для создания конкурентоспособной в международном масштабе системы разделения труда сети поселений (агломераций, крупных, средних и малых городов, сельских территорий и т.д.).

¹ Согласно документу, под термином «пространственное развитие» понимается «совершенствование системы расселения и территориальной организации экономики, в том числе за счет проведения эффективной государственной политики регионального развития». См.: Распоряжение Правительства РФ N 207-р от 13.02.2019.



При этом пространственная организация территории страны как объект государственного управления² имеет свою оригинальную специфику – комбинацию трех составляющих: системы расселения, пространственно-инфраструктурного каркаса и комплекса размещения центров тяжести экономической значимости (активности). Система расселения является основанием остальных двух составляющих, поскольку благодаря ей формируется пространство взаимодействия агентов, инфраструктурный каркас и осуществляется сама экономическая деятельность. От качества системы расселения и зависит в итоге устойчивость пространства. Достижение состояния устойчивости сопровождается развитием пространственно-инфраструктурного каркаса: стимулируется экономическая активность, и это ведет к тому, что принято называть «устойчивым развитием».

Известно, что в макроэкономике «устойчивость» – это долгосрочное равновесие между эксплуатацией ресурсов и развитием. В этом состоит характерное отличие³ данной категории от «стабильности» как способности «функционировать в равновесии, не изменяя собственную структуру». Согласимся, что действия «развитие» и «функционирование» даже в равновесии не тождественны. Современное состояние российской экономики усугублено проблемой региональных диспропорций, угрожающих комплексному эффективному пространственному развитию.

Так, сверхконцентрация экономической деятельности привела Россию к фрагментации и фактической капсулизации – замыканию⁴ экономического пространства страны на ограниченном количестве территорий. Все это является результатом качества системы и ставит вопрос неравномерного развития территорий, который не позволяет сказать о том, что наши регионы обладают достаточным запасом конкурентоспособности.

Результатом такой асимметрии пространственной структуры экономики России за последние 30 лет по большинству показателей экономической деятельности (кроме добычи полезных ископаемых) явилось увеличение доли западных регионов за счет снижения доли восточных. В Сибирском и Дальневосточном федеральных округах (СФО и ДФО) – территориальное планирование и пространственное развитие необходимо обеспечить в условиях депопуляции на среднесрочную перспективу. Особенно учитывая, что ключевыми проблемами здесь являются как низкая плотность населения, так и неблагоприятные природно-климатические условия для ведения хозяйственной деятельности.

Данные округа, с одной стороны, занимают 2/3 территории России – причем это территории основного неразведенного шельфа нефти и газа,

² «Это очень сложный объект управления, причем разнообразие нашего пространства, помноженное на его масштаб, диалектически превращает его в совершенно новую сложность» (Гришина, 2019).

³ В политике категории «стабильности» и «устойчивости» также отличаются: «если стабильность применима к краткосрочным – ситуативным и оперативным параметрам политической динамики, то устойчивость относится к стратегическим и историческим измерениям» (Дегтярев, 1998, с. 198–199).

⁴ В совместном докладе Всемирного банка и Аналитического центра при Правительстве РФ указано, что на 56 российских регионах, без учета добычи полезных ископаемых, приходится 95% общего объема производства (Новая география ..., 2018, с. 18–19).

залежей полезных ископаемых, «зеленые легкие» планеты, а также самые большие запасы пресной воды. С другой стороны, здесь проживают всего 17% граждан страны, при самой низкой плотности населения (от 0,07 на Чукотке до 27,94 чел./км² в Кемеровской области).

Если еще в 2016 г. в пяти субъектах отмечался миграционный прирост, то в настоящее время – только в трех регионах (Красноярский край, Новосибирская и Сахалинская области), а в остальных 18 субъектах процессы ровно обратные – миграционная убыль. Все это говорит о том, что любое освоение восточных территорий поставлено под угрозу. Поэтому в таком территориально протяженном и диспропорциональном федеративном государстве, как Россия, на первый план выходит устойчивость регионов, а конкретнее – собственно устойчивое пространственное развитие. Оно предполагает адекватную оценку возникающих перемен в природе, экологии⁵, обществе, экономике, технике, технологиях и своевременную реакцию на эти перемены.

В рамках исследования утверждается, что любое освоение пространства может и должно проводиться на основе политики устойчивого роста капитализации территорий, который позволит решить проблемы не только трансформации опорного каркаса системы расселения, но и повышения уровня конкурентоспособности. Конкурентоспособность как безусловный многозначный термин предполагает, помимо обеспечения уровня производительности (производительных сил), способность к опережающим темпам роста экономики страны, устойчивым в среднесрочной перспективе.

Однако проблема здесь заключается в том, что упомянутые восточные территории, а конкретнее Сибирь и Дальний Восток России, в силу депопуляции, инфраструктурной неразвитости и низкой экономической активности сегодня не могут считаться конкурентоспособными, а значит, и устойчивыми регионами. Этот вопрос может быть решен лишь в рамках вмешательства органов государственной власти в развитие этих регионов при наличии соответствующей информации. Отсюда задача данного исследования – предоставить комплексный анализ состояния устойчивости пространственного развития СФО и ДФО для принятия дальнейших управлений и нормализации существующей ситуации.

Методы

Следует отметить, что, хотя в контексте капитализации территорий, «рост внутренних инвестиций зависит от уровня образования и активности населения, а рост внешних инвестиций – прямо пропорционален уровню бизнес-климата, качеству трудовых ресурсов и эффективности инфраструктуры» (Фомин, 2019, с. 25), для объективной оценки уровня

⁵ Концепция устойчиво-безопасного развития (Sustainable development) сегодня рассматривается мировым сообществом в качестве основной стратегии – настолько «экологизировалось» международное сознание (Фомин, 2016, с. 74).

устойчивости пространственного развития регионов необходимо определить структурные факторы, которые оказывают влияние на таковую устойчивость.

По данному вопросу существуют различные точки зрения⁶. Например, в Институте экономики РАН по оригинальной методике построения регионального индекса экономического развития и ранжирования субъектов РФ были выделены отдельные группы регионов как потенциальные объекты федеральной политики регионального развития и регулирования пространственной структуры экономики страны (Бураков и др., 2019).

Консорциум Леонтьевский центр – AV Group с 2013 г. продвигает методику Индекса конкурентоспособности региона AV RCI (2019) – комплексную оценку, характеризующую фактическую способность территории конкурировать за ресурсы и рынки сбыта. Данная оценка конкурентоспособности регионов проводится по следующим факторам развития: рынки (продукты и объем экономики); институты (государственные, частные и общественные); человеческий капитал; инновации и информация; природные ресурсы; пространство и реальный капитал; инвестиции и финансовый капитал.

Специалистами Всемирного банка и Аналитического центра при Правительстве РФ для определения условий, стимулирующих развитие регионов, была использована методология оценки индекса их экономического потенциала (ИЭП), с учетом структурных характеристик: уровень урбанизации; близость к рынкам сбыта; качество человеческого капитала; географические характеристики регионов; отраслевой состав экономики; институциональный фактор и пр. (Новая география ..., 2018, с. 18–19).

В ЦНИИП Минстроя России для отбора критерии оценки пространственного развития территорий были предложены такие параметры, как: численность и плотность населения регионов; социально-экономическое развитие; уровень хозяйственной освоенности; демографический потенциал региона; развитость отраслей экономики и непроизводственной сферы; инфраструктурная оснащенность; природно-ресурсный потенциал; рекреационный, историко-культурный и природно-экологический потенциал; общее состояние окружающей среды (Лебединская, 2013).

Группа ученых Уральского отделения РАН в своей работе предложила методику оценки пространственного развития субъектов Арктической зоны РФ во взаимосвязи их социо-экологического развития и освоенности территории. В ней все регионы российской Арктики были разбиты на четыре кластера: «аутсайдеры со средней освоенностью территории» (Архангельская область и Республика Коми), «аутсайдеры с высокой

⁶ Первые разработки появились за рубежом. Например, концепт «социальных индикаторов» Роберта Бауэра и работы автора шведских реформ территориальной организации и региональной политики профессора Торстена Хагерстранда. В этом ряду также стоят исследования Анри Лефевра, И-Фу Тана, Эдварда Соджи, Роберто Камани и Роберто Капеллы, профессора Роберта Стимсона и др. Что же касается фундаментальной науки, то первенство держат труды по новой экономической географии и пространственной экономике Джозефа Стиглица и Авинаша Диксита, Пола Кругмана, Магахисы Фудзиты и Энтони Венаблса.

освоенностью территории» (Республика Карелия и Мурманская область), «слабоосвоенные середняки» (Чукотский и Ямало-Ненецкий АО, Республика Саха (Якутия), Красноярский край), «слабоосвоенные лидеры» (Ненецкий АО) (Шеломенцев и др., 2018).

По синтетической классификации Григорьева-Урожаевой-Иванова (Григорьев и др., 2011), «высокоразвитыми» в части «сырьевые экспортно-ориентированные» являются Республика Саха (Якутия) и Сахалинская область, «развитыми» – Новосибирская («с диверсифицированной экономикой»), Иркутская и Омская области («с опорой на обрабатывающую промышленность»), а также Красноярский край, Кемеровская и Томская области («с опорой на добывающую промышленность»). Остальные 13 субъектов СФО и ДФО причислены к «средне-» и «менее развитым».

Однако все перечисленные выше уникальные подходы и методы представляют собой усложненные структуры, расчет которых в силу большого количества используемых показателей, трудности сбора данных для них, а также зачастую сложности этих расчетов не может оперативно и эффективно использоваться органами государственного управления. Для того чтобы комплексно, относительно быстро и точно государственным органам определить состояние устойчивости пространственного развития своего региона, предлагается использовать Индекс устойчивости пространственного развития (УПР). В его основе – три цели устойчивого развития, напрямую связанные с качеством системы расселения (Фомин, 2019, с. 25):

1. *Социальная* – всестороннее развитие условий жизнедеятельности населения.
2. *Экономическая* – создание условий для рационального размещения и развития производительных сил.
3. *Экологическая* – поиск путей выживания человека в современных условиях.

Иными словами, при разработке Индекса УПР авторы руководствовались постулатами концепции устойчиво-безопасного развития (*Sustainable development*) и использовали показатели оценки уровня устойчивости пространственного развития регионов, сопоставимые с ее основными компонентами (экономическая эффективность, социальная стабильность и экологическая безопасность). Согласно данной концепции, такое развитие удовлетворяет потребности⁷ ныне живущих людей и закладывает фундамент для обеспечения потребностей будущих поколений.

В результате для определения Индекса УПР регионов была разработана следующая методика, структурно состоящая из трех компонент и восьми показателей (см. табл. 1). Первая компонента – экономическая эффективность – есть не что иное, как способность региона создавать условия для развития хозяйственной деятельности. В рамках данной работы эта компонента предполагает четыре показателя:

⁷ Началом дискуссии послужила теория «пределов роста» Д. Форрестера и Д. Медоуза (Meadows et al., 1972). В дальнейшем формирование концепции устойчиво-безопасного развития проходило в рамках ООН, см., например: (Framing Sustainable Development, 2014).

1. Состояние инвестиционного климата – характеристика условий ведения инвестиционной деятельности в регионе. Оценивается исходя из инвестиционных возможностей и вероятных рисков. В данной работе для упрощения используется методология и данные расчета сервиса RAEХ-аналитика (2018).
2. Уровень долговой нагрузки представляет собой характеристику долговых обязательств региона. Рассчитывается исходя из величины налоговых и неналоговых доходов региона. В рамках исследования используются готовые данные издания РИА-рейтинг (2019).
3. Уровень развития инфраструктуры – в данном случае имеется в виду характеристика состояния инфраструктуры региона. Представляет собой интегральный индекс транспортной, энергетической, социальной, коммунальной и телекоммуникационной инфраструктур региона. В работе используются данные интегрального индекса сервиса InfraOne (2018).
4. Количество экономических преступлений – характеристика уровня противоправных деяний в сфере имущественных отношений региона. Для анализа этого показателя используются данные Росстата (2019).

Вторая компонента – социальная стабильность – способность региона поддерживать условия для привлечения и удержания населения в регионе. В данном исследовании используются три показателя этой компоненты:

1. Миграционный прирост является характеристикой привлекательности региона для людей извне. В рамках работы в расчет берутся данные Росстата (2019) по этому показателю.
2. Плотность населения – характеристика социальной и пространственной связности населения региона. Расчет показателя осуществляется в соответствии с данными Росстата (2019).
3. Уровень безработицы представляется как характеристика условий трудовой устойчивости региона. Для анализа этого показателя используются данные Росстата (2019).

Наконец, третья компонента – экологическая безопасность – оценивает способность региона обеспечивать благоприятную экологическую обстановку в регионе. Здесь используется единственный показатель – состояние окружающей среды, который предполагает уровень загрязненности среды обитания. В его основе лежат данные Росстата (2019) по величине загрязнения в регионах.

Сам по себе каждый из перечисленных показателей имеет собственное обоснование включения в ту или иную компоненту, которое обозначено в Таблице 1. Разумеется, данные восемь показателей не являются исчерпывающими и могут быть дополнены, однако они представляют достаточное условие, чтобы была возможность апробировать Индекс УПР.

Определение уровня устойчивости пространственного развития регионов в рамках Индекса состоит из четырех последовательных этапов:

- I. Присвоение в расчетной Таблице 2 иерархии значений рейтинга регионов России по каждому из восьми показателей для 21 региона СФО и ДФО (по состоянию на 01.01.2019) в соответствии с компонентой.

II. В Таблице 3 полученные показатели соотносятся с соответствующими лучшими показателями по формуле (1):

$$X_n = \frac{1}{P} \quad (1)$$

где P – место в рейтинге регионов России по конкретному показателю, X_n – относительные значения региона по конкретному показателю. Данная формула позволяет перейти простым способом от рейтинговых мест к расчетным показателям, отождествляющим значение рейтинговых мест. Такое преобразование необходимо с целью приведения целых значений Индекса к дробным, лежащим в интервале от 0,012 до 1.

Причем если рейтинговые места берутся по общероссийской базе, то расчет относительных значений по формуле и, соответственно, присвоение итоговых величин ведется только среди регионов СФО и ДФО – чтобы избежать трудностей, связанных с сопоставлением итоговых оценок этих отдаленных и самых труднодоступных территорий.

III. Итоговое значение рейтингового статуса в Таблице 3 для анализируемого региона, в связи с тем что данные представлены относительными величинами (значениями), будет определяться по формуле средней геометрической простой (2):

$$R = \sqrt[8]{\prod_{i=1}^8 x_i} \quad (2)$$

где x_i – относительные значения субъекта по каждому из восьми показателей, R – итоговое рейтинговое значение региона в Индексе устойчивости среди субъектов.

В результате, в отличие, например, от совместного доклада Всемирного банка и Аналитического центра при Правительстве РФ, в котором все регионы СФО и ДФО из модели ИЭП исключены,⁸ в настоящей статье исследуются субъекты только этих округов.

IV. Регионы ранжируются в Таблице 3 в порядке убывания рейтингового статуса и группируются на карте (см. рис. 1) в три группы (по семь регионов в каждой группе):

- 1) приоритетные – «устойчивые»;
- 2) функционирующие – «стабильные»;
- 3) проблемные – «нестабильные».

⁸ «... оценка ограничена рассмотрением 56 российских регионов, которые находятся в европейской части России.> ... <таким образом можно избежать трудностей, связанных с включением в модель самых отдаленных и труднодоступных регионов. Данные регионы существенно искажают модельные оценки, поскольку вследствие своей изолированности они не могут использовать доступ к товарным рынкам густонаселенных регионов для повышения своей производительности.> ... <Все регионы Дальневосточного и Сибирского федерального округов из модели исключены» (Новая география ..., 2018, с. 19–20).



Результаты

Проведя систематизацию и структурировав показатели территорий регионов, рассчитав Индекс УПР, мы подошли в своем анализе к комментированию сложившейся ситуации. В **первой группе** – семь приоритетных или «устойчивых» регионов СФО и ДФО (рис. 1): Сахалинская область, Чукотский АО, Алтайский край, Кемеровская и Новосибирская области, Красноярский и Приморский края.

Если общее лидерство Сахалинской области обусловлено прежде всего низкой долговой нагрузкой (2-е место по России по данному показателю) и относительно комфортными остальными показателями (кроме плотности населения ввиду его низкой численности), то достаточно высокое 2-е место Чукотского АО по Индексу УПР определяется низким уровнем безработицы (6-е место по показателю), высоким уровнем⁹ развития инфраструктуры и низким уровнем загрязненности окружающей среды.¹⁰

Алтайский край занял почетное 3-е место в Индексе УПР из-за не-высокой долговой нагрузки (6-е место по показателю) и низкого уровня экономической преступности (5-е место). В то же время Алтайский край отличается значительным миграционным оттоком, высокой безработицей и низким уровнем инфраструктуры.

Три субъекта СФО: Кемеровская и Новосибирская области, а также Красноярский край, занявшие с 4-го по 6-е места в Индексе УПР, обеспечили себе такое высокое положение либо низким уровнем экономической преступности, либо высоким миграционным приростом, либо достаточно высоким уровнем развития инфраструктуры. Занявший 7-е место Приморский край обеспечил себе его низким уровнем долговой нагрузки и относительно невысоким уровнем экономической преступности (10-е место по показателю).

Во **второй группе** функционирующих – «стабильных» регионов (с 8-го по 14-е места) находятся: Хабаровский и Камчатский края, Республика Тыва, Иркутская область, Забайкальский край, Республика Алтай и Магаданская область. Показатели Хабаровского и Камчатского краев сопоставимы с Приморским: в Хабаровском крае относительно невысокий уровень безработицы, а Камчатка отличается низким уровнем долговой нагрузки.

⁹ Довольно высокие значения уровня развития инфраструктуры – Чукотки (8-е место по РФ), Магаданской области (12-е) и Камчатки (14-е место), обеспечивают в основном социальная, телекоммуникационная и коммунальная сферы, более чувствительные к количеству жителей (чем транспортная и энергетическая). С начала 1990-х гг. здесь произошел сильный отток населения, что снизило нагрузку на инфраструктуру «для людей» и автоматически улучшило соответствующие показатели, даже без необходимости что-либо строить и вводить. Но строительство было, особенно на Чукотке (Инфраструктура России..., 2018).

¹⁰ В то же время Чукотский АО отличается крайне низким уровнем инвестиционного климата (81-е место по России), высоким уровнем долговой нагрузки (79-е) и самой низкой плотностью населения (85-е место).

Республика Тыва занимает 10-е место в нашем Индексе УПР из-за крайне низкого уровня загрязненности окружающей среды (6-е место по показателю) и невысокого уровня экономической преступности (15-е место). Иркутская область и Забайкальский край – 11-е и 12-е места по Индексу УПР соответственно – отличаются достаточно высоким уровнем развития инфраструктуры (Иркутская область – 7-е место по показателю) и самым низким по России уровнем экономической преступности (Забайкалье).

Наилучшими показателями аутсайдеров данной группы являются: у Республики Алтай (13-е место Индекса УПР) – одно из лучших положений по качеству окружающей среды (5-е место по показателю) и у Magadanской области (14-е место Индекса УПР) – выше среднего уровень развития инфраструктуры (12-е место по показателю).

Третью группу – проблемных или «нестабильных» регионов (15–21-е места) – составили Томская область, Еврейская АО, Республика Хакасия, Амурская область, Республика Саха (Якутия), Омская область, Республика Бурятия. Данную группу отличают крайне низкие показатели как по регионам СФО и ДФО, так и в целом по России, несмотря на природные ресурсы, запасы полезных ископаемых и высокий потенциал хозяйственной деятельности, но в то же время разную степень освоения территорий и, соответственно, плотности населения.

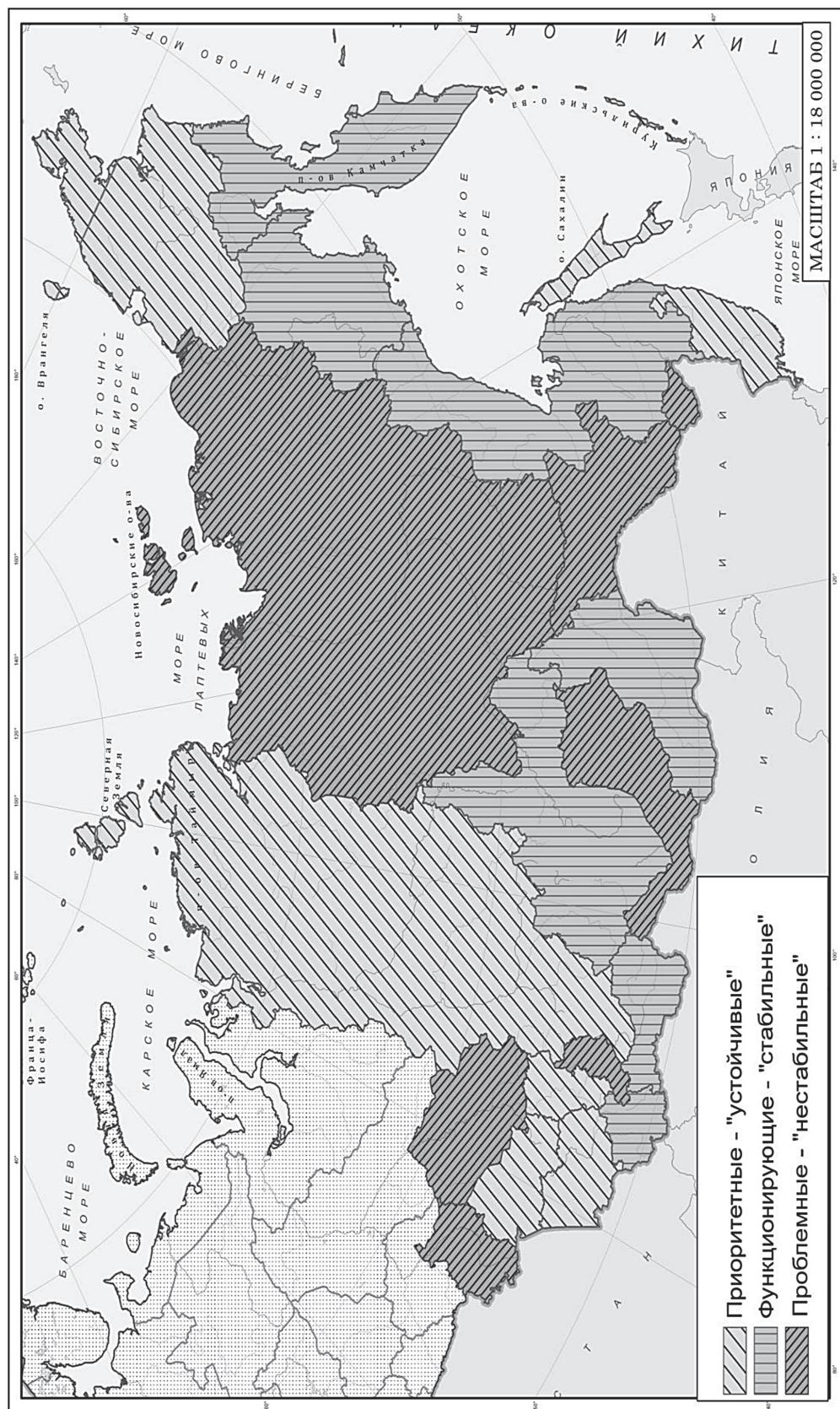
Так, Томская область характеризуется достаточно высоким уровнем инвестиционного климата среди остальных регионов СФО и ДФО (5-е место), однако высокий уровень загрязнения окружающей среды (16-е место), большой уровень безработицы (14-е место) и общая долговая нагрузка региона (13-е место) среди всех регионов вкупе со средними значениями остальных показателей обеспечивают вхождение данного субъекта в третью группу, хоть и на пограничном значении со второй. Что касается Еврейской АО, то при общих минимальных значениях большинства показателей низкий уровень экономической преступности (8-е место) и наименьший уровень загрязненности окружающей среды (1-е место) в СФО и ДФО позволили ей занять второе место сверху в третьей группе регионов.

В свою очередь, Республику Хакасия следует считать полностью интегрированной в третью группу регионов – относительно них она показывает наибольшее значение развитости инфраструктуры и прироста мигрантов, хоть и значение данных показателей относительно остальных регионов СФО и ДФО – 10-е и 17-е место соответственно – сравнительно небольшое. Амурская область также является лидером среди регионов, однако только благодаря низкому показателю экономической преступности. Среди всех остальных регионов она занимает 7-е место.

Наконец, оставшиеся три региона третьей группы – Республика Саха (Якутия), Омская область и Республика Бурятия – практически во всех показателях имеют наименьшие значения каждого из восьми показателей и поэтому определяются как наиболее нестабильные среди остальных в СФО и ДФО.

Русунок 1

Устойчивость пространственного развития регионов Сибири и Дальнего Востока России



Источник: Отдел географии и пространственной демографии ИДИ ФНИСЦ РАН.

Обсуждение

Безусловно, «одной из ключевых особенностей, исторически являющейся критически важной для нашей страны, является значительная неоднородность развития территорий. Совокупность географических, экономических, социально-демографических факторов формирует определенный дисбаланс пространственного развития Российской Федерации, который уже неоднократно отмечался российскими учеными как препятствие для устойчивого роста экономики страны» (Фомин, Лахно, Пышнограй, 2019, с. 186).

Россия второй год подряд занимает 43-е место в «Глобальном рейтинге конкурентоспособности» Всемирного экономического форума (WEF, 2019). Отметим, что некоторая положительная динамика есть: еще в 2015 г. наша страна поднялась с 53-го на 45-е место из 144. Но лидеры – первая десятка – не меняются: Сингапур, США, Гонконг, Нидерланды, Швейцария, Япония, Германия, Швеция, Великобритания, Дания. Меняется только их ранг внутри Топ-10.

Повышение рейтинга, в свою очередь, невозможно без ликвидации региональных различий в уровне и качестве жизни, прежде всего через обеспечение относительно равномерного (но селективного) распределения точек интенсивной экономической деятельности по регионам страны (тем более в субъектах СФО и ДФО), стимулирование деловой активности, реализацию ГЧП-проектов, рост риска-аппетита инвесторов.

Стратегическая устойчивость государства, позволяющая ему эффективно развиваться в условиях внешних и внутренних воздействий, сохраняя свои системные характеристики и основные качества, является неотъемлемой, составной частью национальной конкурентоспособности. С нашей точки зрения, путь к конкурентоспособности в современном мире лежит через реализацию концепции устойчивого пространственного развития. Первый шаг реализации – в обеспечении понятного описания существующих характеристик регионов с точки зрения устойчивого подхода. Именно на измерение этих характеристик и нацелен предложенный Индекс УПР.

В рамках данной работы Индекс был апробирован на регионах СФО и ДФО как наименее конкурентоспособных среди остальных регионов РФ – они характеризуются наибольшим уровнем депопуляции, инфраструктурной неразвитости и экономической инерционности. Результаты исследования, исходя из свойственных рассматриваемым регионам проблем, позволяют определить возможные будущие шаги по улучшению их развития с позиций устойчивого пространственного развития с целью нормализации сложившейся в них ситуации. Так, лишь Новосибирская, Омская, Сахалинская, Томская области и Алтайский край имеют высокий, относительно остальных регионов, инвестиционный климат. Чтобы его повысить в остальных регионах СФО и ДФО, необходима заинтересованность как субъекта, так и федерального центра. В первом случае следует говорить о создании специализированных агентств по привлечению инвестиций, стимулировании создания особых экономических зон, во втором – о видоизменении механизма бюджетной системы государства в виде

предоставления муниципалитетам этих регионов права на взимание налога на недвижимость. Повышение налогового потенциала – сигнал к возможному софинансированию.

Более половины регионов – 11 из 21 – представляются дотационными субъектами. Вероятный выход из сложившейся ситуации предполагает решение двухкомпонентной задачи: (1) повышение бюджетных полномочий и передача части средств с НДС в региональные бюджеты, как это сейчас работает с налогом на прибыль; (2) укрупнение части дотационных регионов с более успешными либо, в ситуации, когда это невозможно, упразднение старых и создание новых регионов на основе агломерационных точек роста.

Проблемой большинства регионов (12 регионов из 21) является низкий уровень развития инфраструктуры. При этом без качественной инфраструктуры невозможно привлечение квалифицированной рабочей силы. Предлагается при решении данной проблемы двигаться в сторону кластеризации экономических отраслей – в рамках кластеров возможно создание единой инфраструктуры, повышение взаимосвязанности отдельных аспектов региональных экономик СФО и ДФО.

Небольшие показатели миграционного прироста, малая плотность населения, а также высокий уровень безработицы – основные проблемы большинства регионов. Развитие в рамках точек роста – закономерное их решение.

С точки зрения экологии, загрязнение воды является главной угрозой первичному сектору экономики, в частности, промысловый добывче рыбы. Необходима установка строгих экологических стандартов и регулярный мониторинг, внедрение современных очистных сооружений, предприятий по утилизации ТБО. Если эти объекты будут разработаны с учетом новых требований к безопасности окружающей среды, это позволит сохранить экологию восточных территорий.

Помимо данных рекомендаций, полученные результаты также позволяют оценить и саму методологию Индекса – она имеет свои достоинства и недостатки.

Главным достоинством предлагаемого Индекса УПР, по нашему мнению, помимо очевидных простоты расчета и доступности данных, является его комплексный характер. Действительно, Индекс позволяет оценить предлагаемый регион в контексте основных для жизни и развития человека критериев, таких как экономическая эффективность, социальная стабильность и экология. Что касается общих оснований, то он полностью соответствует концепции устойчивого развития.

При этом вероятным недостатком Индекса является то, что не используются экспертные оценки вклада того или иного показателя в общий индекс. Например, Республика Тыва имеет среднюю позицию в рейтинге, как это ни парадоксально, только за счет своего слабого экономического развития, из-за того, что экологическая обстановка в этом регионе – одна из лучших в России. Аналогичная ситуация в Забайкальском крае – за счет минимального по России уровня экономической преступности данный регион находится в середине рейтинга, имея при этом минимальные значения по остальным показателям.

Все это говорит о том, что с целью улучшения методологии предложенного Индекса следует постепенно вводить в его структуру экспертные оценки, учитывая вклад того или иного показателя в общее значение, либо даже отдельной компоненты. Это определенно сложная процедура в силу характера необходимого обоснования тех или иных весов, что требует всесторонней дискуссии экспертного, научного и управленческого сообществ.

Вторым важным недостатком предлагаемого Индекса являются его составляющие показатели. Так, если компоненты, по нашему мнению, действительно указаны исчерпывающе – их три, и все они полностью соответствуют концепции устойчивого развития, то выбранные нами восемь показателей полными не назовешь. Разумеется, они позволили апробировать Индекс, однако ими не исчерпываются все возможные показатели. В то же время сам вопрос о количестве показателей следует считать дискуссионным: сколько необходимо расположить показателей на компоненту? Сколько их должно быть всего в Индексе? О каких показателях вообще должна идти речь в контексте устойчивого развития? По какому критерию их отбирать? Все эти вопросы и многие другие должны решаться в связке с улучшением методологии Индекса по первому недостатку.

Однако, несмотря на данные недостатки, Индекс УПР регионов уже на данный момент позволяет комплексно оценить состояние устойчивости пространственного развития региона. Его достоинства и недостатки иного рода, нежели представлены в других описанных ранее методиках. Индекс УПР регионов имеет отношение конкретно к анализу устойчивости и поэтому легитимизируется уже как метод исследований в рамках устойчивого развития. В связи с этим необходимо рассматривать Индекс УПР как попытку к созданию возможного интегрального показателя оценки качества устойчивого развития регионов, который, несомненно, требует необходимой доработки в будущих исследованиях.

Заключение

Таким образом, основополагающей целью устойчивого пространственного развития, помимо формирования условий для достойной жизни граждан страны в целом, является оптимизация и управленческая организация полноценного воздействования потенциала регионов. Соответственно, документ такого высокого уровня, как, например, Стратегия пространственного развития, должен опираться, по нашему мнению, на компоненты триады устойчиво-безопасного развития (*Sustainable development*): показатели экономической эффективности,¹¹ социальной стабильности и экологиче-

¹¹ Например, проф. И. В. Гришина (2019) оперирует терминами «пространственная эффективность» (такое использование пространства как ресурса, при котором обеспечивается максимально эффективное использование других ресурсов – природных, человеческих, производственных, энергетических, финансовых и др.) и «пространственная справедливость» (права жителей любой территории на достойную социально-экономическую среду, в т.ч. на социальные гарантии и обеспечение социального стандарта, комфортную среду проживания, обеспечение экологической безопасности и др.).

ской безопасности. Конкурентоспособность государства невозможна только за счет дешевой рабочей силы, исчерпаемых природных ресурсов, преимуществ в географическом положении и т.д.

В рамках устойчивого подхода политика государственного управления должна основываться на самопозиционировании субъектов Федерации, а одним из основных векторов пространственного развития должно стать формирование курса на развитие финансовой самостоятельности и маневренности регионов, т.е. курса на экономическую децентрализацию. В то же время, ввиду дифференциации природных ландшафтов (от комфортных до абсолютно неблагоприятных), усугубляющейся суровостью погодных условий, для пространственного развития ряда субъектов экстенсивное территориальное освоение не требуется. Реновация сети форпостов и инфраструктуры, селективная политика развития поселений, вахтовый метод (с минимально достаточным набором социальных функций) принесут значительно больший эффект. Этот процесс предполагает формирование реальных возможностей для улучшения делового климата и роста капитализации территорий, что напрямую связано как с возрастающей ролью имиджевой составляющей инвестиционной привлекательности регионов, так и со значительным повышением их ответственности как субъектов Федерации за соблюдение целевых ориентиров и приоритетов политики государственного управления.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бураков Н.А., Бухвальд Е.М., Кольчугина А.В., Рубинштейн А.Я., Славинская О.А., Слуцкин Л.Н. Региональный индекс экономического развития и ранжирование субъектов РФ / Под ред. Е. Бухвальда и А. Рубинштейна. М.: Институт экономики РАН, 2019.
2. Григорьев Л.М., Урожаева Ю.В., Иванов Д.С. Синтетическая классификация регионов: основа региональной политики / Российские регионы: экономический кризис и проблемы модернизации / под ред. Л.М. Григорьева, Н.В. Зубаревич. М.: ТЭИС, 2011.
3. Гришина И.В. Стратегия пространственного развития России: доказательство «от противного» / Пространственный потенциал развития России: невыученные уроки и задачи на будущее. Сб. Междунар. научной конференции – XXVI Кондратьевские чтения / под ред. В. М. Бондаренко. М.: МООСИПНН Н. Д. Кондратьева, 2019. С. 108–116.
4. Дегтярев А.А. Основы политической теории. М.: Высшая школа, 1998.

5. Индекс конкурентоспособности AV RCI. Консорциум Леонтьевский центр – AV Group. 2019. URL: <http://lc-av.ru/2019/11/05/predstavleny-ezhegodnye-issledovaniya-lc-av-indeks-konkurentosposobnosti-av-rci-2019-i-av-mrci-2019/>.
6. Инфраструктура России: индекс развития. InfraONE. 2018. URL: https://infraone.ru/analitika/Index_razvitiia_infrastruktury_Rossii_InfraONE_Research.pdf.
7. Лебединская Г.А. О необходимых показателях пространственного развития РФ и ее субъектов // Academia. Архитектура и строительство. 2013. № 1. С. 66–73.
8. Новая география регионального развития. Всемирный банк, Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации. Вашингтон (округ Колумбия). Москва. 2018.
9. Показатели уровня долговой нагрузки субъектов РФ – итоги 2018. РИА-рейтинг. 2019. URL: http://vid1.rian.ru/ig/ratings/gosdolg_01_2019.pdf.
10. Регионы России. Социально-экономические показатели. Росстат. 2019. URL: https://www.gks.ru/storage/mediabank/Region_Pokaz_2019.pdf.
11. Рейтинг инвестиционной привлекательности регионов. RAEХ-аналитика. 2018. URL: https://raex-a.ru/files/research/2018_regcongress.pdf.
12. Фомин М.В. Демографические прогнозы и корректность статистики пространственного развития Сибири и Дальнего Востока России // Народонаселение. 2019. Т. 22, № 3. С. 15–29. DOI: 10.24411/1561-7785-2019-0024.
13. Фомин М.В. Устойчивое (не)развитие // Мировая экономика и международные отношения. 2016. Т. 60, № 5. С. 73–83.
14. Фомин М.В., Лахно Ю.В., Пышнограй А.П. Муниципальные облигации как инструмент развития инфраструктуры // Вопросы государственного и муниципального управления. 2019. № 2. С. 185–210.
15. Шеломенцев А.Г., Уханова А.В., Смирнова Е.В., Воронина Л.В. Оценка пространственного развития регионов Арктической зоны Российской Федерации // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. 2018. № 4, Т. 56. URL: <https://eee-region.ru/article/5613/>.
16. Framing Sustainable Development Goals, Targets, and Indicators. Sustainable Development Solutions Network. 2014. URL: <http://unsdsn.org/resources/publications/principles-for-framing-sustainable-developmentgoals-targets-and-indicators/>.
17. Meadows D., Randers J., Meadows D., Behrens W. The Limits to Growth: A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind. 1. Universe Books. 1972.
18. WEF 2019. Global Competitiveness Report. Geneva: World Economic Forum. URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf.



REFERENCES

1. AV RCI *Competitiveness Index – 2019*. Leontief center consortium-AV Group. 2019. Available at: <http://lc-av.ru/2019/11/05/predstavleny-ezhegodnye-issledovaniya-lc-av-indeks-konkurentosposobnosti-av-rci-2019-i-av-mrci-2019/> (accessed 14 December 2020). (In Russ.).
2. Burakov, N.A., Bukhvald, E.M., Kolchugina, A.V., Rubinstein, A.Ya., Slavinskaya, O.A. and Slutskin, L.N. (2019) *Regional index of economic development and ranking of the Russian Federation subjects*. Ed. E. Bukhvald, A. Rubinstein. Moscow: Institute of Economics RAS. (In Russ.).
3. Degtyarev, A.A. (1998) *Fundamentals of political theory*. Moscow: Vysshaya shkola. (In Russ.).
4. Fomin, M. (2016) ‘Sustainable (un)development’, *World Economy and International Relations*, 60(5), pp. 73–83. (In Russ.).
5. Fomin, M., Lakhno, Yu. and Pyshnograi, A. (2019) ‘Municipal bonds as a tool for development of infrastructure’, *Public Administration Issues*, 2, pp. 185–210. (In Russ.).
6. Fomin, M.V. (2019) ‘Demographic projections and accuracy of the spatial development statistics of Siberia and Far East of Russia’, *Narodonaselenie (Population)*, 22(3), pp. 15–29. DOI: 10.24411/1561-7785-2019-00024. (In Russ.).
7. *Framing Sustainable Development Goals, Targets, and Indicators*. Sustainable Development Solutions Network. 2014. Available at: <http://unsdsn.org/resources/publications/principles-for-framing-sustainable-developmentgoals-targets-and-indicators/> (accessed 14 December 2020).
8. Grigor’ev, L.M., Urozhaeva, Yu.V. and Ivanov, D.S. (2011) *Synthetic classification of regions: Basis of regional policy. Russian Regions: Economic Crisis and Modernization Problems*. Eds. L. Grigor’ev, N. Zubarevich. Moscow: TE’IS. (In Russ.).
9. Grishina, I.V. (2019) ‘Spatial development strategy of Russia: Proof “from the opposite”’, in: *Russian spatial potential of development: Lessons not learned and tasks for the future*. The International Scientific Conference – XXVI Kondratiev Readings. Ed. V.M. Bondarenko. Moscow: MOOSIPNN N.D. Kondrat’eva, pp. 108–116. (In Russ.).
10. Lebedinskaya, G. (2013) ‘About the necessary indicators of spatial development at the level of the RF and its subjects’, *Academia, Architecture and Construction*, 1, pp. 66–73. (In Russ.).
11. Meadows, D., Randers, J., Meadows, D. and Behrens, W. (1972) *The Limits to Growth: A Report for the club of Rome’s project on the predicament of mankind*. 1. Universe Books.
12. *Rating of regions investment attractiveness RAEX analytics*. 2018. Available at: https://raex-a.ru/files/research/2018_regcongress.pdf. (In Russ.). (accessed 14 December 2020).

13. *Region of Russia. Socio-economic indicators.* Rosstat. 2019. Available at: https://www.gks.ru/storage/mediabank/Region_Pokaz_2019.pdf (accessed 14 December 2020). (In Russ.).
14. *Remapping opportunity: Making best use of the economic potential of Russia's regions.* The World Bank, Analytical Center for the Government of the Russian Federation. Washington, DC–Moscow. 2018.
15. *Russian regions indicators of the load debt level – results of 2018.* RIA-rating. 2019. Available at: http://vid1.rian.ru/ig/ratings/gosdolg_01_2019.pdf (accessed 14 December 2020). (In Russ.).
16. Shelomentsev, A.G., Ukhanova, A.V., Smirennikova, E.V. and Voronina, L.V. (2018) 'Assessment of spatial development in the regions of the Arctic Zone of the Russian Federation', *Regional Economy & Management: Electronic Scientific Journal*, 4. Available at: <https://eee-region.ru/article/5613/> (accessed 14 December 2020).
17. *The infrastructure of Russia Development Index.* InfraONE. 2018. Available at: https://infraone.ru/analitika/Index_razvitiia_infrastruktury_Rossii_InfraONE_Research.pdf (accessed 14 December 2020). (In Russ.).
18. WEF (2019) *Global competitiveness report.* Geneva: World economic forum. Available at: http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf (accessed 14 December 2020). (In Russ.).



ПРИЛОЖЕНИЕ

Таблица 1

Показатели, использованные для вычисления Индекса УПР

Компонента устойчиво-безопасного развития	Показатель УПР региона	Обоснование
Экономическая эффективность	1. Состояние инвестиционного климата (от макс. к мин.)	Оценивает степень независимости региональных властей и того, насколько они заинтересованы в увеличении собственных доходов региона за счет поддержки развития частного сектора
	2. Уровень долговой нагрузки региона (от мин. к макс.)	Отношение госдолга субъекта РФ к налоговым и неналоговым доходам бюджета. Чем выше госдолг, тем меньше объем средств на развитие региона
	3. Уровень развития инфраструктуры (от макс. к мин.)	Состояние инфраструктуры в регионах относительно друг друга: более высокий уровень увеличивает размер рынков труда и ведет к повышению производительности
	4. Количество экономических преступлений на 1000 жителей (от мин. к макс.)	Демонстрирует качество и прочность региональной власти: высокие значения свидетельствуют либо о провалах защиты прав собственности, либо о значительной степени экстрактивности институтов
Социальная стабильность	5. Миграционный прирост (от макс. к мин.)	Обеспечивает возможность прогрессивных пространственных изменений
	6. Плотность населения (от макс. к мин.)	Увеличение плотности населения обеспечивает выгоды предприятиям и работникам, ведет к повышению производительности и реальной заработной платы, создает условия для при- / перетока знаний
	7. Уровень безработицы (от мин. к макс.)	Увеличение потребительских благ в местах концентрации людей с высоким уровнем образования и обеспечение качества преобразований либо рост обездоленных категорий населения и безразличие к изменениям
Экологическая безопасность	8. Состояние окружающей среды (от мин. до макс. уровня загрязненности)	Признак качества среды обитания и хозяйствования, ее возможной пригодности для улучшения жизнедеятельности, либо ограничения для дальнейшего развития

Источник: Здесь и далее – авторская разработка.

Таблица 2

**Рейтинговые места СФО и ДФО по приведенным показателям среди всех субъектов РФ
(по состоянию на 01.01.2019)**

№ п/п	Субъект РФ	Рейтинговые значения					Окружкающая среда (8)		
		Инвести- ционный климат (1)	Долговая нагрузка (2)	Развитие инфра- структуры (3)	Экономи- ческая прес- тупность (4)	Миграци- онный прирост (5)			
<i>Сибирский федеральный округ</i>									
<i>Сибирский федеральный округ</i>									
1	Республика Алтай	73	37	80	60	28	73		
2	Республика Тыва	85	38	84	15	36	76		
3	Республика Хакасия	58	80	44	36	30	60		
4	Алтайский край	29	6	64	5	81	52		
5	Красноярский край	42	46	9	19	19	79		
6	Иркутская область	44	11	7	72	78	69		
7	Кемеровская область	55	21	17	3	73	41		
8	Новосибирская область	19	30	25	58	7	50		
9	Омская область	30	61	52	73	84	53		
10	Томская область	38	52	54	23	33	66		
							61		
							69		

№ п/п	Субъект РФ	Рейтинговые значения						Окружающая среда (8)
		Инвести- ционный климат (1)	Долговая нагрузка (2)	Развитие инфра- структур (3)	Экономи- ческая прес- тупность (4)	Миграци- онный прирост (5)	Плотность населения (6)	
<i>Дальневосточный федеральный округ</i>								
11	Республика Бурятия	70	43	76	56	67	70	75
12	Республика Саха (Якутия)	56	31	82	30	68	82	66
13	Забайкальский край	72	71	72	1	80	72	77
14	Камчатский край	74	18	14	77	34	81	35
15	Приморский край	47	9	48	10	71	55	52
16	Хабаровский край	51	57	36	16	64	78	11
17	Амурская область	45	62	60	20	56	74	54
18	Магаданская область	68	65	12	84	43	83	43
19	Сахалинская область	28	2	24	35	25	62	50
20	Еврейская авт. область	78	78	71	27	45	64	67
21	Чукотский авт. округ	81	79	8	47	31	85	6
								15

Таблица 3
Расчетные показатели Индекса устойчивости пространственного развития регионов СФО и ДФО
(по состоянию на 01.01.2019)

Относительные значения региона по конкретному показателю						
Субъект РФ	Инвестиционный климат (1)	Долговая нагрузка (2)	Развитие инфраструктуры (3)	Экономическая преступность (4)	Миграционный прирост (5)	Плотность населения (6)
Республика Бурятия	0,014	0,023	0,013	0,018	0,015	0,014
Омская область	0,033	0,016	0,019	0,014	0,012	0,019
Республика Саха (Якутия)	0,018	0,032	0,012	0,033	0,015	0,012
Амурская область	0,022	0,016	0,017	0,05	0,018	0,014
Республика Хакасия	0,017	0,013	0,023	0,028	0,033	0,017
Еврейская авт. область	0,013	0,013	0,014	0,037	0,022	0,016
Томская область	0,026	0,019	0,019	0,044	0,03	0,015
Магаданская область	0,015	0,015	0,083	0,012	0,023	0,012
Республика Алтай	0,013	0,027	0,013	0,017	0,036	0,014
Забайкальский край	0,014	0,014	0,014	1	0,013	0,014

Относительные значения региона по конкретному показателю										
Субъект РФ	Инвестиционный климат (1)	Долговая нагрузка (2)	Развитие инфраструктуры (3)	Экономическая преступность (4)	Миграционный прирост (5)	Плотность населения (6)	Уровень безработицы (7)	Окружающая среда (8)	Итог	Место
Иркутская область	0,023	0,091	0,143	0,014	0,013	0,015	0,014	0,013	0,025	11
Республика Тыва	0,012	0,026	0,012	0,067	0,028	0,013	0,012	0,167	0,025	10
Камчатский край	0,014	0,056	0,071	0,013	0,029	0,012	0,029	0,033	0,026	9
Хабаровский край	0,02	0,018	0,028	0,063	0,016	0,013	0,091	0,023	0,027	8
Приморский край	0,021	0,111	0,021	0,1	0,014	0,018	0,019	0,016	0,028	7
Красноярский край	0,024	0,021	0,111	0,053	0,053	0,013	0,028	0,012	0,03	6
Новосибирская область	0,053	0,033	0,04	0,017	0,143	0,02	0,016	0,018	0,032	5
Кемеровская область	0,018	0,048	0,059	0,333	0,014	0,024	0,017	0,012	0,032	4
Алтайский край	0,034	0,167	0,016	0,2	0,012	0,019	0,017	0,016	0,032	3
Чукотский авт. округ	0,012	0,013	0,125	0,021	0,032	0,012	0,167	0,067	0,034	2
Сахалинская область	0,036	0,5	0,042	0,029	0,04	0,016	0,02	0,023	0,04	1

Научная статья

УДК 304.44;353.9

DOI: 10.17323/1999-5431-2022-0-1-148-169

ИНТЕГРАЦИЯ МЕДИЦИНСКОГО И СОЦИАЛЬНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ ПОЖИЛЫХ В РОССИИ: УСПЕХИ И БАРЬЕРЫ

¹ Селезнева Елена Владимировна,

² Синявская Оксана Вячеславовна,

³ Горват Елизавета Сергеевна

^{1, 2, 3} Институт социальной политики, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»; 101000 Москва, ул. Мясницкая, д. 20

¹ Кандидат экономических наук, старший научный сотрудник; eveselezneva@hse.ru;
ORCID: 0000-0001-6623-6815

² Кандидат экономических наук, заместитель директора; osinyavskaya@hse.ru;
ORCID: 0000-0002-6044-0732

³ Стажер-исследователь; elyubushina@hse.ru; ORCID: 0000-0001-8158-2740

Аннотация. Интеграция медицинского и социального обслуживания, обеспечивающая более своевременное и полное удовлетворение потребностей пациентов в лечении и уходе, улучшает качество жизни в старших возрастах и позволяет сдерживать рост расходов на оказание услуг пожилому населению. Цель данного исследования – оценить текущую степень интеграции медицинских и социальных услуг для пожилых людей в России. В исследовании предложен перечень механизмов интеграции разных уровней, которые могут обеспечивать согласованную работу российских ведомств при оказании услуг пожилым людям. По итогам анализа нормативной базы, а также интервью с руководителями и работниками здравоохранения и социального обслуживания трех субъектов Российской Федерации (Орловской области, Карелии и Северной Осетии) были определены существующие и внедряемые формы интеграции, оценены уровень интеграции и барьеры к его повышению.

Текущий уровень интеграции социальных и медицинских услуг в России можно оценить как невысокий. В последние годы осуществляется переход от строгого разделения сфер ответственности по ведомственному признаку к интеграции, но параметры совместной работы ведомств пока недостаточно проработаны. Сохраняются значительные барьеры интеграции: административные, юридические, кадровые

и финансовые. Результаты исследования могут использоваться в работе федеральных и региональных органов власти по совершенствованию медицинской помощи, социального обслуживания и долговременного ухода для пожилых людей, коммерческими и некоммерческими организациями социального обслуживания.

Ключевые слова: социальное обслуживание, долговременный уход, здравоохранение, интеграция, старение, активное долголетие, старшее поколение

Для цитирования: Селезнева Е. В., Синявская О. В., Горват Е. С. Интеграция медицинского и социального обслуживания пожилых в России: успехи и барьеры // Вопросы государственного и муниципального управления. 2022. № 1. С. 148–169. DOI: 10.17323/1999-5431-2022-0-1-148-169.

Финансирование: Статья подготовлена в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ. При ее подготовке были использованы результаты качественного социологического исследования, выполненного по заказу обществ Междуннародной Федерации Красного Креста и Красного Полумесяца и при финансовой поддержке Всемирного банка в 2019 г.

Original article

INTEGRATION OF MEDICAL AND SOCIAL SERVICES FOR THE ELDERLY IN RUSSIA: SUCCESSES AND BARRIERS

¹ **Elena V. Selezneva,**

² **Oksana V. Sinyavskaya,**

³ **Elizaveta S. Gorvat**

^{1, 2, 3} Institute for Social Policy, National Research University Higher School of Economics; 20 Myasnitskaya Str., 101000 Moscow, Russia

¹ Candidate of Sciences (in Economics), Senior Research Fellow;
evselezneva@hse.ru; ORCID: 0000-0001-6623-6815

² Candidate of Sciences (in Economics), Deputy Director of the Institute;
osinyavskaya@hse.ru; ORCID: 0000-0002-6044-0732

³ Research Assistant; elyubushina@hse.ru; ORCID: 0000-0001-8158-2740

Abstract. Aging creates demand for the integration of health and social services, as it ensures more timely response and better satisfaction of patients' needs for treatment and care and helps to hinder the growth of costs of the services. The research aims at assessing the current level of integration of health and social services for the elderly in Russia.

A list of possible integration mechanisms that may coordinate work provision of services to the elderly was elaborated. Analysis of the regulatory framework and interviews with leaders and workers of health and social care in three Russian regions (Oryol Oblast, Karelia and North Ossetia) was carried out to determine the existing and implementing forms of integration and to assess the level of integration and barriers to its increase.

The current level of integration of social and medical services in Russia seems to be low. In recent years, there has been a transition from a strict division of responsibility of departments to an integrated system, but the parameters of the transition have not been sufficiently developed. Significant barriers to integration (administrative, legal, financial, and related to staffing) exist. The results of the study can be used in the performance of federal and regional authorities to improve health care, social services and long-term care for the elderly, and by commercial and non-profit social service organizations.

Keywords: social service, long-term care, healthcare, integration, aging, active aging, elderly

For citation: Selezneva, E.V., Sinyavskaya, O.V. and Gorvat, E. S. (2022) 'Integration of medical and social services for the elderly in Russia: Successes and barriers', *Public Administration Issues*, 4, pp. 148–169 (in Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2022-0-1-148-169.

JEL Classification: H75

Acknowledgement: This article is an output of a research project implemented as part of the Basic Research Program at the National Research University Higher School of Economics (HSE University). It is based on the results of qualitative sociological study commissioned by the International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies and with financial support from the World Bank in 2019.

Введение

Политика активного долголетия, направленная на обеспечение качества жизни населения старшего возраста в условиях демографического старения, во всем мире повышает актуальность проблемы интеграции медицинских и социальных услуг для пожилых людей. Характерные для лиц старшего возраста хронические заболевания (часто множественные), а также необратимые ограничения физического и ментального характера определяют наличие у них долгосрочных и постоянно меняющихся потребностей в медицинской помощи, социальном обслуживании и уходе (Nolte, McKee, 2011). Зарубежный опыт показывает, что согласованность оказания различных видов услуг обеспечивает более своевременное и более полное удовлетворение потребностей пациентов в лечении и уходе, что положительно влияет на состояние их здоровья, позволяет избежать дублирования операций и предоставляет оптимальный выбор необходимых услуг, исключая избыточные расходы (Dowling et al., 2004; Leichsenring, 2004; Briggs et al., 2018).



Вместе с тем обеспечение интеграции социальных и медицинских услуг является трудоемкой задачей, решение которой в экономически развитых странах потребовало длительного времени, и этот процесс еще не завершен. Интеграции медицинского и социального обслуживания препятствуют такие барьеры, как организационная и культурная инерция, дефицит ресурсов (Threapleton et al., 2017). Оценка степени интеграции и изучение опыта по развитию механизмов интеграции, в том числе для удовлетворения специфических потребностей в обслуживании населения старшего возраста, опыта по преодолению барьеров стало самостоятельным направлением исследований (Leutz, 1999; Kelly et al., 2020; PROCARE). При этом если вопросы интеграции внутри системы здравоохранения достаточно хорошо изучены, то число работ по межсекторальному взаимодействию здравоохранения и социального обслуживания невелико.

В России существуют лишь единичные работы по данным проблемам. Оценке степени интеграции внутри российской системы здравоохранения посвящены работы И. Шеймана и В. Шевского, включая опубликованные в данном журнале (Шевский, Шейман, 2013; Шейман, Шевский, 2019). Однако изучение связей медицинских услуг и социального обслуживания остается за пределами данных работ

Е. Гришина и Е. Цацура (2019), давая общую оценку развития социального обслуживания в России и сопоставляя российские тренды с мировыми, делают вывод, что межведомственное взаимодействие здравоохранения и социального обслуживания в нашей стране в настоящий момент налажено недостаточно хорошо. Они заявляют, что механизмы совместной работы в рамках pilotного проекта по созданию системы долговременного ухода (далее – СДУ) плохо проработаны, взаимодействие организаций здравоохранений и социального обслуживания в регионах не регламентировано либо принятые регламенты носят формальный характер. Однако авторы не объясняют, каковы причины описанных трендов. Также ни в одной из имеющихся работ не рассматривается специфика проблемы интеграции услуг для лиц старшего возраста.

В настоящей статье нами предпринята попытка заполнить указанные пробелы. В фокусе исследования – изучение интеграционных процессов в системе социального обслуживания и ее взаимодействие с системой здравоохранения. Проблемы интеграции в системе здравоохранения, обеспечивающей оказание качественной и эффективной помощи пожилым людям, отдельно не рассматривались.

Цель исследования – оценить текущую степень интеграции медицинских и социальных услуг для пожилых людей в России. Задачи исследования:

1. Выделить используемые в мировой практике механизмы и формы интеграции данных услуг для повышения, в том числе, их качества и доступности пожилым людям.
2. Определить, какие из выделенных форм и механизмов интеграции используются в России (за пределами и в рамках试点ного проекта по созданию СДУ) и оценить степень их развитости.
3. Определить барьеры интеграции в России.

Формы и механизмы интеграции медицинского и социального обслуживания

Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) определяет интегрированную помощь как «услуги, управляемые и предоставляемые так, что индивид получает континuum услуг по укреплению здоровья, профилактике заболеваний, диагностике, лечению, управлению заболеванием, реабилитации и паллиативной помощи, скоординированные между различными уровнями и местами оказания помощи, в рамках и за пределами сектора здравоохранения, в соответствии с его потребностями на протяжении всей жизни» (WHO, 2016). При этом, по признанию исследователей, интеграция является широким понятием, объединяющим в себе различные представления о формах, уровнях, механизмах и даже о ее задачах. Э. Нольте и М. Мак-Ки (Nolte, McKee, 2011) вслед за Н. Гудвином и соавторами (Goodwin et al., 2004) указывают на отсутствие устойчивой парадигмы для изучения интеграционных процессов, в особенности если речь идет о координации работы здравоохранения и социального обслуживания.

К. Лайхсенринг (Leichsenring, 2004), систематизировавший представления об интеграции медицинского и социального обслуживания для пожилых людей, существующие в различных странах Европы, выделяет четыре модели (дискурса) интеграции:

- 1) интеграция как *управляемая помощь*, кейс-менеджмент – процесс стратегического управления процессом оказания услуг пациенту или клиенту социального обслуживания, формирования оптимального набора и графика оказания услуг для достижения лучших показателей здоровья и экономической эффективности;
- 2) интеграция как «*бесшовная помощь*» – обеспечение беспрепятственного перехода индивида с одного уровня (звена) получения услуг на другой: от лечения – к реабилитации и уходу, от услуг, оказываемых на дому, – к пребыванию в стационаре;
- 3) интеграция как *клиентоориентированная помощь* – возможность для клиента получить необходимую помощь независимо от того, кто является ее поставщиком, организация оказания помощи «вокруг клиента» через выстраивание сетевого взаимодействия поставщиков и других агентов социального обслуживания: социального координатора, клиента, его родственников;
- 4) интеграция как *институционализация* – предоставление различных видов услуг под руководством единого административного центра.

При определении интеграции необходимо подчеркнуть, что, хотя подчинение единому центру включается в число возможных форм интеграции, интеграция не подразумевает слияния в единую систему здравоохранения и социального обслуживания. Интеграция является более мягким механизмом организационной связи, который предполагает координацию работы сотрудников или административных единиц по вопросам, когда их взаимодействие необходимо при оказании услуг отдельным категориям клиентов – в прочих вопросах их самостоятельность сохраняется.



При изучении отдельных механизмов интеграции широко используется разделение горизонтальной и вертикальной интеграции. В первом случае идет речь о координации работы подразделений и работников одного уровня оказания помощи, во втором – компонентов, относящихся к различным уровням оказания услуг и различным этапам помощи индивиду. По характеру элементов, которые подлежат интеграции, выделяют интеграцию на микро-, мезо- и макроуровнях. Интеграция на микроуровне предполагает отражение координационных процессов в клинических аспектах ухода – задачах помощи и ухода, составе оказываемых услуг (Briggs et al., 2017). Интеграция требует, чтобы услуги обеспечивали позитивные изменения одновременно в различных сферах жизни получателя – например, не только в здоровье, но и в расширении его социальных контактов. Другие исследователи к предпосылкам интеграции на микроуровне также относят особые установки участников оказания помощи: разделяемые ими ценности, уровень личной вовлеченности в процесс оказания услуг, способность к коммуникации со специалистами различных профилей (Threapleton et al., 2017). Механизмы интеграции мезоуровня – это методы и процедуры взаимодействия работников и служб, а также способы организации финансирования, обмена информацией, упорядочивающие непосредственно сам процесс оказания услуг и вход в систему. Интеграция на макроуровне выражается в стратегическом планировании функционирования системы в целом.

Разнообразие форм интеграции в значительной мере является результатом различия систем здравоохранения и моделей их взаимодействия с системами социального обслуживания (Leutz, 1999). Так, в США, где здравоохранение и социальное обслуживание осуществляется автономными поставщиками медицинских и социальных услуг, востребованы сетевые модели взаимодействия поставщиков микро- и мезоуровня с выстраиванием единого плана оказания услуг и организацией обслуживания пациента. Примером интегрированной помощи для пожилых людей такого вида может служить модель PACE (Program of All-Inclusive Care for the Elderly) (Miu, 2002). В странах Европы, где здравоохранение в значительной степени финансируется и регулируется государством, поставщики представлены государственными структурами или контролируются ими, актуальной задачей является интеграция на мезо- и макроуровне, обеспечивающая координацию систем и уровней оказания помощи: для быстрого и беспрепятственного перехода пациента с одного уровня оказания помощи на другой, совместного планирования развития систем, определения сфер ответственности. Примером модели интегрированной помощи для лиц старшего возраста, требующей координации работы целых отраслей экономики, включая социальное обслуживание, транспорт, является предложенная ВОЗ ICOP-E (Integrated Care for Older People) (WHO et al., 2019).

Россия как страна с преимущественно государственным здравоохранением и социальным обслуживанием нуждается, прежде всего, в интеграции на уровне ведомств. Высокая степень автономии российской системы соци-

ального обслуживания (по отношению к здравоохранению) создает запрос на появление механизмов данных уровней. Выявление этих механизмов является задачей нашего исследования.

Методология исследования

В наши задачи входит ответить на следующие исследовательские вопросы: какие из существующих в мировой практике форм интеграции медицинского и социального обслуживания нашли развитие в России? В какой мере эти формы проработаны и привносят в систему помощи преимущества интеграции? Что препятствует интеграции медицинского и социального обслуживания в России? Какие меры могут быть предприняты для повышения уровня интеграции? Были проанализированы нормативные правовые акты (далее – НПА) федерального и регионального уровня, а также результаты качественного социологического исследования, проведенного в 2019 г. по заказу Всемирного банка и Международной Федерации Красного Креста и Красного Полумесяца (Selezneva et al., 2020) в трех субъектах Российской Федерации: Орловской области, республиках Карелии и Северной Осетии-Алании. В указанных регионах было организовано 18 полуструктурированных интервью с руководителями социального обслуживания и здравоохранения, в том числе с заместителями руководителей региональных департаментов социального обслуживания и здравоохранения, руководителями медицинских организаций, организаций социального обслуживания и некоммерческих организаций, вовлеченных в проблемы лиц старшего возраста. Также участниками интервью стали 19 работников здравоохранения и социального обслуживания – врачи, медицинские сестры поликлиник и стационаров, социальные работники.

Так как ни один из трех регионов обследования не участвует в пилотном проекте по созданию системы долговременного ухода, предусматривающем повышение степени интеграции обслуживания, осенью 2020 г. было дополнительно проведено интервью с представителем проектного офиса.

Проанализированные в рамках исследования НПА фиксируют принятый курс на совместную работу ведомств и запущенные процессы интеграции. Экспертные интервью позволяют понять, в какой мере реализуются закрепленные в НПА инициативы, каковы трудности их реализации.

Стартовой точкой анализа интеграции медицинского и социального обслуживания в России стало построение «эмпирической» типологии механизмов интеграции. Опираясь на существующие типологии и обзоры механизмов интеграции (см.: Briggs et al., 2017; Threapleton et al., 2017; WHO et al., 2019; Kelly, 2020), мы составили перечень механизмов интеграции, которые *могут быть* обнаружены в России (табл. 1). Предложенная типология, во-первых, показывает, что мы понимаем под интеграцией в отсутствие ее общепринятой концепции. Во-вторых, она позволяет «разложить» интеграцию на отдельные формы и процедуры, которые могут быть легко идентифицированы при анализе НПА и интервью.

Таблица 1

**Возможные механизмы интеграции социального обслуживания
и здравоохранения в России**

Уровень интеграции	Горизонтальная интеграция (внутри системы социального обслуживания)	Вертикальная интеграция (взаимодействие социального обслуживания и здравоохранения)	
Микроуровень (состав услуг; установки работников социального обслуживания и здравоохранения; коммуникация)	<ul style="list-style-type: none"> – Стандарты и программы социального обслуживания, предполагающие привлечение работников различных профилей (психологов, логопедов, медицинских работников). – Стандарты оказания медицинской помощи с привлечением социальных работников. – Ориентация работников социального обслуживания на интеграцию 	<ul style="list-style-type: none"> – Стандарты и программы социального обслуживания, предполагающие привлечение медицинских работников, «передачу» амбулаторного или стационарного пациента из системы здравоохранения в систему социального обслуживания. – Ориентация работников здравоохранения на интеграцию 	
Мезоуровень (организация процесса оказания услуг)	<ul style="list-style-type: none"> – Создание мультифункциональных команд в организациях социального обслуживания. – Подключение родственников и сообщества к уходу 	<ul style="list-style-type: none"> – Работа координаторов, координационных советов. – Ориентация на оказание помощи «вокруг клиента» – по месту проживания. – Формирование сетей поставщиков социального обслуживания 	<ul style="list-style-type: none"> – Методики оценки нуждаемости, используемые одновременно работниками здравоохранения и социального обслуживания. – Обмен информацией между системами здравоохранения и социального обслуживания. – Регламенты межведомственного взаимодействия. – Стимулы к сокращению потока из одного звена в другое
Макроуровень (модель взаимодействия систем и звеньев)	<ul style="list-style-type: none"> – Модель координации деятельности поставщиков социального обслуживания. – Система подготовки кадров, обеспечивающих интеграцию 	<ul style="list-style-type: none"> – Модель организационного взаимодействия систем социального обслуживания и здравоохранения. – Модель совместных финансовых потоков систем. – Совместное стратегическое планирование, в т.ч. в отношении потоков клиентов из одной системы в другую 	

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

Результаты

Степень интеграции медицинского и социального обслуживания на различных уровнях

По итогам анализа нормативной базы степень интеграции медицинского и социального обслуживания *на микроуровне* в части *состава оказываемых услуг* можно охарактеризовать как невысокую, хотя некоторые действия по ее усилению в последние годы предпринимаются. Вступивший в действие 1 января 2015 г. 442-ФЗ расширил спектр услуг социального обслуживания, включив в него социально-медицинские услуги, состоящие в систематическом наблюдении за состоянием здоровья обслуживаемых граждан, в том числе с привлечением медицинских работников на условиях межведомственного взаимодействия, а также в оказании содействия обслуживаемым при получении медицинской помощи. Согласно прежнему закону о социальном обслуживании¹, утратившему силу в январе 2015 г., помимо социально-бытовых услуг, органы социального обслуживания оказывали нуждающимся лишь консультативные услуги по получению медицинской помощи.

Со стороны здравоохранения в последние годы также предпринимались попытки по стиранию ведомственных границ. Порядок оказания медицинской помощи по профилю «Гериатрия», утвержденный в 2016 г.², обозначил необходимость взаимодействия врача-гериатра при назначении лечения пациентам со старческой астенией со специалистами немедицинских специальностей: психологами, логопедами, инструкторами по лечебной физкультуре. Однако социальных работников в данном списке не оказалось.

В 2018 г. Министерство здравоохранения Российской Федерации активизировало работу по развитию патронажа³, предполагающего регулярное наблюдение за состоянием здоровья маломобильных лиц старшего возраста и проведение простейших медицинских процедур на дому. Такая форма работы включает в себя услуги, относящиеся к компетенции социального обслуживания: поддержание личной гигиены, кормление, обучение пациента и его родственников простейшим медицинским манипуляциям. Эти обязанности возлагаются на медицинских сестер, фельдшеров или волонтеров-медиков, но привлечение социальных работников по-прежнему не предусмотрено.

Данный пробел планируется заполнить в СДУ. Среди задач пилотного проекта значится привлечение патронажной службы к комплексу мероприятий по поддержанию функциональных способностей пожилых людей на дому⁴.

¹ Федеральный закон от 10.12.1995 N 195 «Об основах социального обслуживания в Российской Федерации».

² Утвержден Приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 29.01.2016 N 38н.

³ Письмо Министерства здравоохранения Российской Федерации от 09.06.2018 N 28-2/1223 «Об организации и проведении патронажа лиц старше трудоспособного возраста».

⁴ Паспорт национального проекта «Демография» (утв. президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 N 16).

Описанные нормативные акты являются первыми шагами на пути от полной автономии ведомств с оказанием услуг исключительно по мандату ведомства к объединению усилий. Однако на практике значительных успехов здесь достигнуть пока не удалось. В условиях дефицита кадров система здравоохранения не готова мобилизовать своих работников на выполнение «непрофильных» задач в социальном обслуживании. Делегировать даже простейшие медицинские задачи (например, наблюдение за отдельными показателями здоровья) социальным работникам пока не представляется возможным в связи с квалификационными требованиями к лицу, оказывающему любые медицинские услуги. В соответствии с законодательством данные услуги может оказывать только работник, получивший медицинское образование⁵.

Какие-либо специальные регламенты или порядки по передаче пожилого пациента из медицинского звена в социальное обслуживание в данный момент в стране отсутствуют. В медицинских стационарах также может не быть персонала, который мог бы помочь (всем) пациентам больниц с ограниченными возможностями с передвижением или удовлетворением базовых потребностей.

Интеграция медицинского и социального обслуживания на микроуровне в части ценностей и коммуникационных навыков работников также осуществляется, но далека от эталонной. Хотя руководители региональных органов управления здравоохранением и социальным обслуживанием признают необходимость интеграции ведомств (по крайней мере, демонстрируют такую позицию в прямом разговоре), по оценкам представителя проектного офиса СДУ, существенного сближения ведомств пока не произошло: «*А отзыв всех наших ведомств: «Это не отражено в наших нормативных правовых актах» ... И каждое из этих ведомств привыкло работать шаблонно [как прежде, автономно]*».

Рядовые же медицинские и социальные работники имеют нерегулярный опыт сотрудничества при оказании помощи своим пациентам или клиентам. Во время интервью врачи, представители среднего медицинского персонала и социальные работники сообщили, что эпизодически они нуждались в помощи коллег из другого ведомства при оказании услуг пожилым людям. Высокая вовлеченность в работу и стремление помочь клиенту или пациенту побуждали их по личной инициативе связываться с коллегами из другого ведомства, даже если это не предполагалось инструкциями. Социальные работники обращались к медицинским работникам:

- при ухудшении самочувствия у клиента – помогали ему вызвать врача;
- имея дело с клиентом, прикованным к постели (например, при возникновении пролежней).

Медицинские работники взаимодействовали с социальным работником:

- при проблемах с коммуникацией, если физические или когнитивные ограничения пациента не позволяли ему понимать обычную речь;
- в случае неспособности пациента выполнить необходимое лечение.

⁵ Федеральный закон от 21.11.2011 N 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в РФ».

Чаще всего опыт сотрудничества с коллегами из другого ведомства был успешным, необходимая помощь получена, но систематически в такую форму работы сотрудники организаций здравоохранения и социального обслуживания вовлечены не были и значительной потребности в ней сами пока не чувствуют.

Исследование показало, что *работа мультифункциональных и мультипрофессиональных бригад* (форма интеграции *на мезоуровне*) в организациях социального обслуживания является скорее инновационной формой работы, которая еще не получила повсеместного распространения. Так, представитель органа управления социальным обслуживанием Орловской области сообщил, что работа по созданию таких бригад ведется, но более конкретной информацией о задачах бригад не поделился: «*При создании реабилитационных центров дневного пребывания необходимо привлекать все службы: медицинских работников – геронтологов и гериатров, психологов, реабилитологов, волонтеров, культурных работников... В наших центрах комплексного социального обслуживания проводится определенная работа, но этого мало*». В других регионах такую форму работы никто из собеседников не упоминал.

Большая часть форм *горизонтальной интеграции на мезоуровне*, представленных в Таблице 1, разрабатывается в рамках пилотного проекта по созданию СДУ и в дальнейшем может появиться во всех субъектах Российской Федерации. Скоординированному и более квалифицированному участию родственников в процессе ухода будут способствовать школы ухода, предусмотренные в СДУ. Роль сообщества и социального окружения в оказании какой-либо помощи людям с дефицитами в самообслуживании отчасти проявляется в институте приемных семей, внедряемом в последние годы в регионах – участниках пилотного проекта СДУ и за его пределами. Выстраиванию оказания помощи «вокруг клиента» по месту проживания будут способствовать развитие домашнего ухода, услуг по доставке клиентов социального обслуживания в центры дневного пребывания.

В рамках пилота прорабатывается и вопрос о социальных координаторах – работниках социального обслуживания, которые должны будут упорядочивать процесс социального обслуживания, совместную работу ведомств и поставщиков услуг.

Из перечисленных в Таблице 1 механизмов интеграции на мезоуровне внутри системы социального обслуживания не реализуется и не обсуждается только возможность сотрудничества поставщиков социального обслуживания по типу модели РАСЕ. Это может быть результатом организационной модели социального обслуживания в России, где оно является преимущественно государственным по источникам финансирования и форме собственности основного числа поставщиков (Национальные цели..., 2019, с. 94).

Что касается *вертикальной интеграции на мезоуровне* (между ведомствами), то во всех трех регионах в последние годы были утверждены регламенты межведомственного взаимодействия региональных органов исполнительной власти для реализации субъектами своих полномочий в сфере социального обслуживания. Однако документы, принятые в Орловской

области⁶ и Республике Карелии⁷ во исполнение 442-ФЗ, определяют лишь общую юридическую рамку межведомственного взаимодействия и являются достаточно формальными. Устанавливая задачи взаимодействия, эти НПА фактически копируют формулировку федерального закона о социальном обслуживании: межведомственное взаимодействие призвано обеспечить оказание социальных услуг и социальное сопровождение. Основной формой работы в рамках межведомственного взаимодействия в этих двух регионах становится обмен документами и информацией, а успешность взаимодействия определяется в первую очередь соблюдением процедуры подготовки запросов и ответа на них.

Регламент, принятый в Северной Осетии-Алании⁸, более точно формулирует предмет межведомственного взаимодействия: в нем задача по предоставлению социальных услуг дополняется задачами по выявлению нуждающихся в социальном обслуживании и по профилактике обстоятельств, приведших их к такому положению. В отличие от Орловской области и Карелии, Северная Осетия в данном документе закрепляет полномочия ведомств при взаимодействии. Республиканское Министерство труда и социального развития отвечает за предоставление социальных услуг, а также координирует процесс выявления нуждающегося в социальном обслуживании контингента, анализирует результаты межведомственного взаимодействия. За республиканским Министерством здравоохранения в рамках взаимодействия закрепляется достаточно широкий функционал: оказание амбулаторной помощи, прием на госпитализацию и обеспечение льготными лекарствами лиц, получающих социальное обслуживание в стационарах и на дому, определение показаний к социальному обслуживанию, направление на медико-социальную экспертизу и подготовка медицинских заключений при признании клиентов стационарного обслуживания недееспособными, обеспечение медицинского компонента реабилитации инвалидов, а также профилактика употребления психоактивных веществ у лиц на стационарном обслуживании.

Несмотря на то что описанная нормативная база была принята еще в 2014 г., к моменту проведения социологического исследования в 2019 г. рассматриваемые регионы не слишком активно реализовывали межведомственные программы в сфере социального обслуживания. Во время интервью в основном были упомянуты результаты сотрудничества систем здравоохранения и социального обслуживания по организации мероприя-

⁶ Постановление Правительства Орловской области от 09.12.2014 N 374 «Об утверждении регламента межведомственного взаимодействия органов государственной власти Орловской области в связи с реализацией полномочий Орловской области в сфере социального обслуживания граждан».

⁷ Постановление Правительства Республики Карелия от 18.12.2014 N 390-П «Об утверждении Положения межведомственного взаимодействия органов государственной власти РК при предоставлении социальных услуг и социального сопровождения».

⁸ Постановление Правительства Республики Северная Осетия-Алания от 17.10.2014 N 381 «Об утверждении регламента межведомственного взаимодействия органов исполнительной власти Республики Северная Осетия-Алания в связи с реализацией полномочий Республики Северная Осетия-Алания в сфере социального обслуживания».

тий профилактического характера для пожилого населения: медицинские работники приглашаются в органы социального обслуживания для проведения занятий о правильном образе жизни, социальные работники оказывают медицинским работникам помочь в организации профилактических осмотров пожилого населения: «*В настоящее время у нас [в организации социального обслуживания] заключен договор с медицинским учреждением о группе здоровья. Когда они [медицинские работники] выезжают в наше отделение и помогают людям пройти дополнительное обследование, получить грамотную профессиональную информацию о том или ином заболевании. То есть это более доступно, когда они выезжают к нам в учреждение [чем в поликлиниках]: люди не стоят в очереди, а получают эту информацию [у нас]*» (из интервью с руководителем центра социального обслуживания в Орловской области).

Еще одной сферой применения межведомственного взаимодействия в регионах стали профилактические осмотры сельского населения в возрасте 65 лет и старше, запланированные федеральным проектом «Старшее поколение». В рамках этой инициативы организации социального обслуживания организуют доставку пожилого населения в медицинские организации, последние выстраивают специальный график приема доставляемых пациентов. Помимо этого, медицинские работники могут оказывать помощь социальным работникам, участвуя в объезде территорий смешанной бригадой – медицинский работник включается в бригаду, если требуется выявлять граждан, нуждающихся в осмотре. На оба ведомства возлагается обязанность проинформировать население о программе.

Для реализации этой программы в 2019–2020 гг. правительства всех трех рассматриваемых регионов приняли специальные распоряжения. В 2019 г. об этой программе во время интервью рассказал руководитель территориального органа управления здравоохранением Осетии: «*В ближайшее время, в любом случае, [нам нужно] провести диспансеризацию. Предстоит очень большая работа в плане доведения информации до населения о данном мероприятии. Медицинские и социальные работники должны донести [гражданам информацию] на доступном языке: на нашем, осетинском, на русском, если нужно, еще на каком-то диалекте*».

Уже после проведения экспертных интервью, в Карелии в сентябре 2019 г., а в Северной Осетии – в марте 2020 г., были утверждены региональные программы по развитию паллиативной помощи. Одной из задач программ стало обеспечение сотрудничества медицинских организаций и организаций социального обслуживания при оказании помощи лицам с инкурабельными заболеваниями. В Северной Осетии взаимодействие организаций должно обеспечить оперативное получение социального обслуживания больным при выписке из медицинской организации⁹. В Карелии такое сотрудничество, помимо обмена информацией о лицах, нуждающих-

⁹ Постановление Правительства Республики Северная Осетия-Алания от 04.03.2020 N 76 «Об утверждении ведомственной целевой программы Республики Северная Осетия-Алания "Развитие системы оказания паллиативной медицинской помощи" на 2020–2024 годы».



ся в помощи, предполагает «обучение соцработников и сиделок навыкам ухода за получателями социальных услуг с прогрессирующими неизлечимыми заболеваниями»¹⁰. Таким образом, развитие паллиативной помощи может стать дополнительным стимулом для сотрудничества систем здравоохранения и социального обслуживания при оказании помощи населению. При этом необходимо понимать, что в помощи, оказываемой при участии нескольких систем, среди пожилого населения нуждаются не только инкурабельные больные, но и такая более массовая группа населения, как лица, страдающие от хронических неинфекционных заболеваний.

Помимо этого развитию вертикальной интеграции на мезоуровне в субъектах Российской Федерации в ближайшее время будут способствовать и инициативы pilotного проекта по созданию СДУ. Проект предполагает внедрение методики типизации – инструмента оценки степени нуждаемости индивида в социальном обслуживании – пригодной для использования как работниками здравоохранения (в первую очередь, врачами-гериатрами), так и социальными работниками. Формирование единого инструмента для оценки состояния здоровья пациентов, такого как interRAI в США, Австралии, Финляндии (Carpenter, Hirides, 2013), и обмен информацией об обслуживаемом контингенте с целью координации совместной работы в текущий момент и планирования работы на перспективу являются одними из ключевых форм интеграции в СДУ зарубежных стран. Направление для выстраивания межведомственного взаимодействия выбрано верно. Важно, чтобы обмен информацией был дополнен совместной деятельностью организаций здравоохранения и социального обслуживания. В России проект методики оценки нуждаемости с расширенной сферой применения, создающей условия для обмена между ведомствами информацией об индивидах с дефицитом самообслуживания, был предложен Российской геронтологической научно-клинической центром Министерства здравоохранения Российской Федерации.

Обмен информацией является на сегодняшний день основным каналом и задачей межведомственного взаимодействия здравоохранения и социального обслуживания. Такая конкретизация задач по выстраиванию межведомственного взаимодействия зафиксирована в федеральном проекте «Старшее поколение» и, наряду с другими задачами, в регламентах межведомственного взаимодействия субъектов Российской Федерации. Для обеспечения данной функции планируется использовать разрабатываемые в последние годы информационные системы здравоохранения и социальной поддержки.

Значительным пробелом в используемых механизмах интеграции является отсутствие общего планирования – как на мезоуровне, при организации отдельных программ, так и на макроуровне, при формулировании приоритетов для системы в целом. Здравоохранение и социальное обслужи-

¹⁰ Распоряжение Правительства Республики Карелия от 27.09.2019 N 683р-П «Об утверждении региональной программы Республики Карелия "Развитие системы паллиативной медицинской помощи в Республике Карелия на 2019–2023 годы"».

вание пытаются сейчас создать единый контур для обмена информацией, что позволит в ближайшее время осуществлять техническое планирование количества услуг «здесь и сейчас» и на ближайший период. Однако способов повлиять на изменение этих объемов в будущем у ведомств пока фактически нет. Финансовые или административные стимулы к сокращению тех или иных потоков клиентов остаются непроработанными.

Интеграция здравоохранения и социального обслуживания на *макроуровне* намечена, но механизмы ее обеспечения недостаточно детализированы. В отличие от других стран, в России социальное обслуживание продолжает оставаться автономным и отдельным от здравоохранения ведомством даже в обновленной его модели – СДУ. Связь систем для оказания услуг пожилым людям обеспечивают механизмы и административные образования (проектный офис, административные центры СДУ в муниципальных образованиях, региональные соглашения о межведомственном взаимодействии, региональные органы исполнительной власти, уполномоченные контролировать взаимодействие), полномочия которых ограничены и могут быть недостаточными для координации работы двух крупных ведомств. На сегодняшний день отсутствует общий стратегический план совместных действий ведомств на долгосрочную перспективу. На короткий период функцию данного плана выполняют национальные цели и федеральные проекты, но они определяют задачи, решаемые интеграцией, в достаточно общем виде.

Не решена и такая важная задача интеграции медицинского и социального обслуживания, как подготовка кадров, готовых обеспечивать координацию работы ведомств. Организация образовательных программ для сотрудников социального обслуживания входит в дорожные карты pilotных регионов, но не вполне ясно, будут ли в эти программы включены блоки по межпрофессиональной коммуникации.

Также у интегрированной помощи пока отсутствуют специальные источники финансирования. Услуги по полномочиям системы здравоохранения планируется финансировать из средств Территориального фонда обязательного медицинского страхования, услуги по полномочиям социального обслуживания (СДУ) – из средств Фонда социального страхования. В таких условиях велики риски отсутствия финансовой базы для реализации совместных программ.

Барьеры интеграции

Процесс перехода к совместной работе ведомств при оказании помощи пожилому населению в России запущен, но на его пути устраниены не все барьеры. Одним из наиболее существенных юридических барьеров является нерешенный вопрос о квалификационных требованиях к работнику, который мог бы, наряду с социально-бытовыми услугами, оказывать простейшие социально-медицинские услуги. Устраниению этого барьера будет способствовать поправка в Федеральный закон от 21.11.2011 N 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в РФ» о разрешении оказывать простейшую медицинскую помощь не-медикам.

Интеграцию медицинского и социального обслуживания затрудняет и недостаточное понимание задач и формата междисциплинарной и межведомственной работы при оказании помощи пожилому населению, как на региональном, так и на федеральном уровне. На сегодняшний день на верхних уровнях управления здравоохранением с социальным обслуживанием, по-видимому, нет четкой программы или модели совместной работы ведомств. Нормативно-правовые акты разного уровня закрепляют возможность и необходимость развития такой работы, но лишь отчасти ее назначение, сферу применения и возможные формы. В результате далеко не все представители региональных органов управления здравоохранением и социальным обслуживанием демонстрировали детальное понимание необходимости межведомственного взаимодействия – некоторые собеседники из этой группы понимали преимущества использования такого управленческого механизма, но не были знакомы с практикой его использования. В отсутствие четкого понимания своих задач по развитию интеграции регионы и организации могут отказываться от работы на ее принципах, лишь формально принимая регламенты по ее реализации, или ограничиваться копированием федеральных директив.

Выстраивание интегрированной системы оказания помощи требует не только определения функций, которые могут выполняться организациями или сотрудниками совместно, но и вписывания такого взаимодействия в процессы финансирования систем оказания помощи (NHS, 2017). Как уже отмечалось, *механизмы оплаты услуг, оказываемых при межведомственном взаимодействии, остаются непроработанными*. Привлечение специалистов другого ведомства к оказанию услуг не получило отражения в тарифах на услуги.

Сдерживать развитие интеграции в сфере социального обслуживания «снизу» может и низкая доля негосударственных поставщиков социального обслуживания – самостоятельных агентов, которые могут иметь собственную заинтересованность в координации процесса оказания услуг (например, стремление оказывать за счет координации услуги более высокого качества).

Еще одним барьером интеграции ведомств выступает *дефицит необходимых кадров*. Внедрение института социального координатора в организациях социального обслуживания, способного управлять процессом оказания услуг различных профилей, требует подготовки большого числа работников, имеющих одновременно знания по медицинской помощи и бытовому обслуживанию, а также прослушавших курсы по основам интеграции. Подготовка таких специалистов требует разработки образовательных стандартов на стыке различных образовательных профилей. Из имеющихся специалистов наиболее подходящий уровень подготовки для управления всеми нуждами пожилого человека, относящимися к уходу, имеют участковые врачи и врачи-гериатры. Они осведомлены о схемах оказания медицинской помощи для пожилого человека, могут провести квалифицированную и оперативную оценку его нуждаемости в уходе, знакомы с интеграцией как принципом оказания медицинской помощи. Однако их массовое привлечение к работе в си-

стеме социального обслуживания едва ли возможно. В условиях неполной укомплектованности врачебных ставок (Sheiman, Shevsky, 2017) имеющиеся врачи первичного звена перегружены своей основной работой. В таких условиях обеспечить их высокую вовлеченность в работу бригад затруднительно. Врачей-териатров, которые также могли бы присоединиться к координации услуг для пожилых людей, в стране пока немного. Между достигнутым в стране уровнем обеспеченности населения врачами-териатрами и достаточным для оказания териатической помощи на уровне мировых стандартов пока наблюдается значительный разрыв (Soulis et al., 2020).

Рекомендации по развитию интеграции медицинского и социального обслуживания в России

Анализ результатов собственного исследования и аналогичных исследований обеспечения интеграции медицинского и социального обслуживания в Великобритании (Kaehne et al., 2017) позволил сформулировать ряд рекомендаций по стимулированию эффективной совместной работы ведомств в России.

Для интеграции медицинского и социального обслуживания на микро- и мезоуровнях необходимы: внесение дополнений в порядки оказания медицинской помощи и стандарты социального обслуживания, обеспечивающих более активную совместную работу ведомств; пересмотр нормативной базы – передача социальным работникам права оказывать населению простейшие медико-санитарные услуги, вести наблюдение за состоянием здоровья; включение вопросов межведомственного взаимодействия в образовательные программы для медицинских и социальных работников; разработка образовательных программ по подготовке кадров, способных координировать работу мультифункциональных бригад и команд с медицинскими и социальными работниками в составе; пересмотр тарифов на оплату медицинской помощи и социального обслуживания с учетом организации мультифункциональных команд для оказания услуг пожилому населению, привлечения работников иного ведомства к оказанию услуг; развитие информационных систем для совместного использования звенями систем здравоохранения и социального обслуживания.

Для интеграции на макроуровне следует: утвердить на федеральном уровне концепцию совместной работы здравоохранения и социального обслуживания, закрепляющую спектр задач для совместного решения ведомствами, условия привлечения специалистов ведомства к данной работе, модели информационных потоков между ведомствами; формировать методическую базу по развитию интеграции для субъектов Российской Федерации; выработать типовую региональную программу по межведомственному взаимодействию, базу лучших региональных практик по использованию интеграции; разработать на уровне субъектов Российской Федерации планы по межведомственному взаимодействию здравоохранения и социального обслуживания сроком на 3–5 лет, содержащие задачи и конкретные мероприятия для совместной работы; выделить отдельные бюджеты на реализацию мероприятий с межведомственным взаимодействием.



Выводы

Полученные результаты показали, что нынешний уровень интеграции социального и медицинского обслуживания в России можно оценить как невысокий. На каждом из рассматриваемых уровней (содержание услуг, организация процесса оказания услуг и функционирование системы в целом) в последние годы предпринимаются попытки перейти от строгого разделения сфер ответственности по ведомственному признаку к интеграции. Но, как показали интервью с работниками здравоохранения и социального обслуживания разных уровней, предложения по обеспечению такого перехода пока еще недостаточно проработаны, сохраняются значительные барьеры интеграции: юридические, концептуальные, кадровые, финансовые. Управленцы различных уровней не всегда четко понимают, в решении каких именно задач необходима интеграция медицинского и социального обслуживания. Наименьшее значение российские организаторы придают таким важным условиям интеграции, как подготовка специальных кадров (готовых к организации совместной работы и участию в ней) и финансовое обеспечение совместных программ.

Данное исследование является одной из первых работ, оценивающих интеграцию медицинского и социального обслуживания пожилого населения в России, и оно имеет ряд ограничений. Проблема интеграции рассматривалась в проекте с позиции потенциальных инициаторов этого процесса (руководителей разных уровней) и его реализаторов (работников здравоохранения и социального обслуживания). Оценки получателей услуг остались за пределами исследования. Опора на мнения представителей, прежде всего, региональных систем здравоохранения и социального обслуживания, по нашему мнению, могла привести к некоторой недооценке уровня интеграции на макроуровне. Указанные пробелы, а также развитие интеграции внутри внедряемой в субъектах системы долговременного ухода могут стать предметом дальнейших, более углубленных исследований интеграции медицинского и социального обслуживания пожилого населения.

ЛИТЕРАТУРА

1. Гришина Е.Е., Цацура Е.А. Социальное обслуживание пожилых: что происходит и возможно ли развитие? // Власть. 2019. № 3. С. 145–154.
2. Национальные цели социального развития: вызовы и решения: докл. к XX Апр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 9–12 апр. 2019 г. / Отв. ред. Я.И. Кузьминов, Л.Н. Овчарова. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2019.

3. Nolte E., McKee M. Интегрированная медицинская помощь и хронические заболевания: обзор // Оказание помощи при хронических состояниях: Взгляд с позиций системы здравоохранения. 2011. С. 69–99. URL: https://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0008/136169/e91878R.pdf.
4. Шевский В.И., Шейман И.М. Проблемы формирования интегрированной системы здравоохранения // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 3. С. 24–47.
5. Шейман И.М., Шевский В.И. Процессы концентрации и интеграции медицинских служб в зарубежном и отечественном здравоохранении: есть ли приращение эффекта? // Вопросы государственного и муниципального управления. 2019. № 1. С. 111–135.
6. Briggs A., Valentijn P., Thiagarajan J., Araujo de Carvalho I. Elements of integrated care approaches for older people: a review of reviews // BMJ Open. 2018. Vol. 8, no. 4. doi:10.1136/bmjopen-2017-021194.
7. Carpenter I., Hirdes J. Using interRAI assessment systems to measure and maintain quality of long-term care // A good life in old age? Monitoring and Improving Quality in Long-term Care, OECD/European Commission. 2013. P. 93–139.
8. Dowling B., Powell M., Glendinning C. Conceptualising successful partnerships // Health & Social Care in the Community. 2004. Vol. 12, no. 4. P. 309–137. doi:10.1111/j.1365-2524.2004.00500.x.
9. European Centre for Social Welfare Policy and Research. Providing integrated health and social care for older persons. A European overview of issues at stake. 2004. URL: <https://www.euro.centre.org/publications/detail/297#:~:text=%22Providing%20Integrated%20Health%20and%20Social,the%20new%20concept%20of%20an>.
10. Goodwin N., Peck E., Freeman T., Posaner R. Managing across diverse networks of care: lessons from other sectors. National Coordinating Centre for NHS Service Delivery and Organisation R&D, London. 2004.
11. Kaehne A., Birrell D., Miller R.S., Petch A.J. Bringing integration home Policy on health and social care integration in the four nations of the UK // Journal of Integrated Care. 2017. Vol. 25, no. 2. P. 84–98. doi: 10.1108/JICA-12-2016-0049.
12. Kelly L., Harlock J., Peters M. et al. Measures for the integration of health and social care services for long-term health conditions: a systematic review of reviews // BMC Health Services Research. 2020. Vol. 20, no. 358. P. 1–11. doi:10.1186/s12913-020-05206-5.
13. Leichsenring K. Developing integrated health and social care services for older persons in Europe // International Journal of Integrated Care. 2004. Vol. 4, no. 3. doi: 10.5334/ijic.107.
14. Leutz W.R. Five laws for integrating medical and social services: lessons from the United States and the United Kingdom // Milbank Quarterly. 1999. Vol. 77, no. 1. P. 77–110. doi: 10.1111/1468-0009.00125.

15. Mui A.C. The Program of all-inclusive care for the elderly (PACE) an innovative long-term care model in the United States // Journal of Aging & Social Policy. 2002. Vol. 13, no. 2–3. P. 53–67.
16. NHS. The long term conditions year of care commissioning programme implementation handbook. 2017. URL: <https://www.england.nhs.uk/publication/the-long-term-conditions-year-of-care-commissioning-programme-implementation-handbook/>.
17. Selezneva E.V., Sinyavskaya O.V., Gorvat E.S. Assessing the needs of the elderly in integrated health and social services in the Russian Federation. World Bank, Moscow. 2020. URL: <http://hdl.handle.net/10986/34203>.
18. Sheiman I., Shevski V. Two models of primary health care development: Russia vs. Central and Eastern European countries, WP BRP 06/PSP/2017, NRU HSE. 2017. URL: <https://publications.hse.ru/mirror/pubs/share/folder/7cgq28ni7l/direct/204178915>.
19. Soulis G., Kotovskaya Y., Bahat G. et al. Geriatric care in European countries where geriatric medicine is still emerging // European Geriatric Medicine. 2020. Vol. 12, no. 1. P. 205–211. doi: 10.1007/s41999-020-00419-7.
20. Threapleton D.E., Chung R.Y., Wong S.Y.S. et al. Integrated care for older populations and its implementation facilitators and barriers: A rapid scoping review // International Journal for Quality in Health Care. 2017. Vol. 29, no. 3. P. 327–334. doi: 10.1093/intqhc/mzx041.
21. World Health Organization. Framework on integrated, people-centered health services. World Health Organization, Geneva. 2016. URL: https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA69/A69_39-en.pdf?ua=1&ua=1.
22. World Health Organization. Integrated care for older people (ICOPE). Implementation framework: guidance for systems and services. 2019. URL: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/325669/9789241515993-eng.pdf>.

REFERENCES

1. Briggs, A., Valentijn, P., Thiagarajan, J. and Araujo de Carvalho, I. (2018) ‘Elements of integrated care approaches for older people: a review of reviews’, *BMJ Open*, 8(4). DOI:10.1136/bmjopen-2017-021194.
2. Carpenter, I. and Hirdes, J. (2013) ‘Using interRAI assessment systems to measure and maintain quality of long-term care’, in: *A good life in old age? Monitoring and Improving Quality in Long-term Care*, OECD/European Commission. Pp. 93–139.

3. Dowling, B., Powell, M., and Glendinning, C. (2004) ‘Conceptualising successful partnerships’, *Health & Social Care in the Community*, 12(4), pp. 309–137. DOI: 10.1111/j.1365-2524.2004.00500.x.
4. European Centre for Social Welfare Policy and Research (2004) *Providing integrated health and social care for older persons. A European overview of issues at stake*. Available at: <https://www.euro.centre.org/publications/detail/297#:~:text=%22Providing%20Integrated%20Health%20and%20Social,the%20new%20concept%20of%20an> (accessed 29 April 2021).
5. Goodwin, N., Peck, E., Freeman, T. and Posaner, R. (2004) *Managing across diverse networks of care: lessons from other sectors*. London: National Coordinating Centre for NHS Service Delivery and Organisation R&D.
6. Grishina, E.E. and Tsatsura, E.A. (2019) ‘Sotsial’noe obsluzhivanie pozhilykh: chto proiskhodit i vozmozhno li razvitiye?’ [Social Service for the Elderly: What is Happening and is Development Possible?], *The Power*, 3, pp. 145–154.
7. Kaehne, A., Birrell, D., Miller, R.S. and Petch, A.J. (2017) ‘Bringing integration home Policy on health and social care integration in the four nations of the UK’, *Journal of Integrated Care*, 25(2), pp. 84–98. DOI: 10.1108/JICA-12-2016-0049.
8. Kelly, L., Harlock, J., Peters, M., Fitzpatrick, R. and Crocker, H. (2020) ‘Measures for the integration of health and social care services for long-term health conditions: A systematic review of reviews’, *BMC Health Services Research*, 20(358), pp. 1–11. DOI: 10.1186/s12913-020-05206-5.
9. Kuz’mnov, Ya.I. and Ovcharova, L.N. (eds.) (2019) *Natsional’nye tseli sotsial’nogo razvitiya: vyzovy i resheniya: dokl. k XX Apr. mezhdunar. nauch. konf. po problemam razvitiya ekonomiki i obshchestva, Moskva, 9–12 apr. 2019 g.* [National Goals of Social Development: Challenges and Solutions: Reports to XX April International Academic Conference on Economic and Social Development, Moscow, 9–12 April 2019]. Moscow: HSE.
10. Leichsenring, K. (2004) ‘Developing integrated health and social care services for older persons in Europe’. *International Journal of Integrated Care*, 4(3). DOI: 10.5334/ijic.107.
11. Leutz, W.R. (1999) ‘Five laws for integrating medical and social services: lessons from the United States and the United Kingdom’, *Milbank Quarterly*, 77(1), pp. 77–110. DOI: 10.1111/1468-0009.00125.
12. Mui, A.C. (2002) ‘The Program of all-inclusive care for the elderly (PACE) an innovative long-term care model in the United States’, *Journal of Aging & Social Policy*, 13(2–3), pp. 53–67.
13. NHS (2017) *The long term conditions year of care commissioning programme implementation handbook*. Available at: <https://www.england.nhs.uk/publication/the-long-term-conditions-year-of-care-commissioning-programme-implementation-handbook/> (accessed 20 October 2021).

14. Nolte, E. and McKee, M. (2011) ‘Integrirovannaya meditsinskaya pomoshch’ i khronicheskie zabolevaniya: obzor’ [Integration and Chronic Care: a Review], in: *Okazanie pomoshchi pri khronicheskikh sostoyaniyakh: Vzglyad s pozitsii sistemy zdravookhraneniya* [Caring for People with Chronic Conditions: a Health System Perspective]. Pp. 69–99. Available at: https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0008/136169/e91878R.pdf (accessed 20 October 2021).
15. Selezneva, E.V., Sinyavskaya, O.V. and Gorvat, E.S. (2020) *Assessing the needs of the elderly in integrated health and social services in the Russian Federation*. Moscow: World Bank. Available at: <http://hdl.handle.net/10986/34203> (accessed 20 October 2021).
16. Sheiman, I. and Shevski, V. (2017) *Two models of primary health care development: Russia vs. Central and Eastern European countries*. WP BRP 06/PSP/2017, NRU HSE. Available at: <https://publications.hse.ru/mirror/pubs/share/folder/7cgq28ni7l/direct/204178915> (accessed 20 October 2021).
17. Sheiman, I.M. and Shevskii, V.I. (2019) ‘Protsessy kontsentratsii i integratsii meditsinskikh sluzhb v zarubezhnom i otechestvennom zdravookhranenii: est’ li prirashchenie effekta?’ [Concentration and integration of medical services provided in the international and Russian health care: Is there an increment in effect?], *Public Administration Issues*, 1, pp. 111–135.
18. Shevskii, V.I. and Sheiman, I.M. (2013) ‘Problemy formirovaniya integrirovannoj sistemy zdravookhraneniya’ [Problems of developing integrated health care system], *Public Administration Issues*, 3, pp. 24–47.
19. Soulis, G., Kotovskaya, Y., Bahat, G., Duque, S., Gouiaa, R., Ekdahl, A., Sieber, C., Petrovic, M. and Benetos, A. (2020) ‘Geriatric care in European countries where geriatric medicine is still emerging’, *European Geriatric Medicine*, 12(1), pp. 205–211. DOI: 10.1007/s41999-020-00419-7.
20. Threapleton, D.E., Chung, R.Y., Wong, S.Y.S., Wong, E., Chau, P., Woo, J., Chung, V.C.H. and Yeoh, E. (2017) ‘Integrated care for older populations and its implementation facilitators and barriers: A rapid scoping review’, *International Journal for Quality in Health Care*, 29(3), pp. 327–334. DOI: 10.1093/intqhc/mzx041.
21. World Health Organization (2016) *Framework on integrated, people-centered health services*. Available at: https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA69/A69_39-en.pdf?ua=1&ua=1 (accessed 20 October 2021).
22. World Health Organization (2019) *Integrated care for older people (ICOPE). Implementation framework: guidance for systems and services*. Available at: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/325669/9789241515993-eng.pdf> (accessed 20 October 2021).

Статья поступила в редакцию 29.04.2021; одобрена после рецензирования 29.10.2022; принятая к публикации 03.03.2022.

Научная статья

УДК 364.2

DOI: 10.17323/1999-5431-2022-0-1-170-192

РЕШЕНИЕ ПРОБЛЕМЫ БЕЗДОМНОСТИ: МОДЕЛЬ СОЦИАЛЬНОЙ АДАПТАЦИИ И РЕСОЦИАЛИЗАЦИИ ЛИЦ БОМЖ В РЕГИОНЕ

¹ Метелева Елена Растиславна,

² Богданова Галина Сергеевна

¹ Доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры государственного управления и управления человеческими ресурсами, Байкальский государственный университет; 664003 Иркутск, ул. Ленина, 11; elenameteleva@ya.ru; ORCID: 0000-0002-9103-9247

² Заведующая отделением срочного социального обслуживания ОГБУСО «Комплексный центр социального обслуживания населения г. Усолье-Сибирское и Усольского района»; 665451 Иркутская область, г. Усолье-Сибирское, ул. Молотовая, 76; bogdanova.gal2011@yandex.ru; ORCID: 0000-0002-2936-8322

Аннотация. В настоящее время решение проблемы бездомности не входит в число приоритетов социальной политики государства. Это обусловлено сложностью оценки масштабов явления, а также нехваткой соответствующих исследований. Имеющиеся исследования, как правило, касаются изучения природы, причин появления, негативных сторон феномена бездомности, отдельных методов работы с бездомными, однако мало ориентированы на выстраивание целостной системы работы с данной проблемной категорией граждан. В статье приведены результаты обзора зарубежных исследований и анализа разработанных за рубежом подходов. Авторы сделали обоснованный выбор наиболее релевантного подхода, опираясь на специфику отечественной научной иправленческой традиции. Предложен комплексный подход к организации деятельности по решению проблемы бездомности в обществе, а также по социальной адаптации и ресоциализации лиц без определенного места жительства в регионах России. Авторами разработана модель социальной адаптации и ресоциализации лиц без определенного места жительства в регионе. Модель представляет собой схематичное описание системы деятельно-

сти, увязывающей цели, задачи, основных исполнителей, инструментарий, этапы реализации, источники финансирования и критерии оценки эффективности. Разработка модели социальной адаптации и ресоциализации лиц без определенного места жительства позволит совершенствовать процесс межведомственного взаимодействия и обеспечит системность работы с бездомными гражданами.

Ключевые слова: лицо без определенного места жительства, бездомность, подходы к исследованию бездомности, социальная адаптация, ресоциализация, модель социальной адаптации и ресоциализации

Для цитирования: Метелева Е. Р., Богданова Г. С. Решение проблемы бездомности: модель социальной адаптации и ресоциализации лиц без определенного места жительства в регионе // Вопросы государственного и муниципального управления. 2022. № 1. С. 170–192. DOI: 10.17323/1999-5431-2022-0-1-170-192.

Благодарности: Статья подготовлена в рамках проекта по поддержке публикаций авторов российских образовательных и научных организаций в научных изданиях НИУ ВШЭ (программа «Университетское партнерство»).

Original article

SOLVING THE HOMELESSNESS PROBLEM: MODEL OF SOCIAL ADAPTATION AND RE-SOCIALIZATION OF HOMELESS PEOPLE IN A REGION

¹ Elena R. Meteleva,

² Galina S. Bogdanova

¹ Doctor of science (in Economics), Associate Professor, Professor of Public Administration and Human Resource Management Department, Baikal State University; 11 Lenin Str., 664003 Irkutsk, Russia; elenameteleva@ya.ru; ORCID: 0000-0002-9103-9247

² Head of Term Social Service Division, Multipurpose Center of Social Service for Inhabitants of Usolye-Sibirskoye City and Usolye District; 76 Molotovaya Str., 665451 Irkutsk Region, Usolye-Sibirskoye, Russia; bogdanova.gal2011@yandex.ru; ORCID: 0000-0002-2936-8322

Abstract. Nowadays solving the problem of homelessness is not among the priorities of the State social policy. This fact is caused by the complexity of the problem scale's evaluation, as well as a lack of relevant research. Contemporary studies are devoted to a nature, causes of appearance, negative aspects, some methods of dealing with the

homelessness phenomena, but those investigations are not much oriented at the development of the systemized approach to such a problem group of citizens. The paper summarizes the results of the survey of foreign researchers and the analysis of the approaches developed abroad. The authors fixed upon a reasonable and relevant approach, based on the specificity of a national scientific and managerial tradition. The comprehensive approach to solving the problem of homelessness, as well as social adaptation and re-socialisation of homeless people in the Russian regions is described in the paper. The authors developed a Model of social adaptation and re-socialisation of homeless people in a region. The Model presents a schematic description of an activity system that coordinate goals, tasks, responsible authorities, instruments, stages of performance, financial sources and criteria for effectiveness evaluation with each other. The developed Model of social adaptation and re-socialisation of homeless people will allow improving the process of inter-departmental interaction and providing the systematic approach to dealing with the homeless people.

Keywords: homeless, homelessness, approaches to researching homelessness, social adaptation, re-socialisation, model of social adaptation and re-socialisation

Citation: Meteleva, E.R. and Bogdanova, G.S. (2021), 'Solving the homelessness problem: model of social adaptation and re-socialization of homeless people in a region,' *Public Administration Issues*, 1, pp. 170–192 (in Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2022-0-1-170-192.

JEL Classification: I32.

Введение

Бездомность является одной из острых социальных проблем, однако она все еще не получила достаточного научного освещения и, к сожалению, не входит в число приоритетных направлений социальной политики государства. Сложно поддаются анализу реальные масштабы бездомности в стране и отдельных регионах. В России в последнее десятилетие наблюдается определенный спад исследовательской активности в этой специфической области, хотя в 1990–2000-е гг. относительно много работ было посвящено терминологическим изысканиям (Карлинский, 2004), исследованию природы и причин явления (Попова, 1995), анализу социального и правового положения бездомных (Карлинский, 2004), проблемы социальной дискриминации бездомных (Алексеева, 2002), составлению индивидуальных портретов бездомных (Гутов, Никифоров, 2001), определению инструментов учета и оценки масштабов явления (Коваленко, 2006), выявлению возможных путей решения проблемы. Большинство исследований по проблемам бездомности проводятся в стране в рамках социологии (см.: Талынев, Хвойин, 2018), социальной психологии (см.: Федосеева, Иванова, 2020), а также юриспруденции.

Подъем научного интереса к рассматриваемому феномену в переходный период можно объяснить, вероятно, новизной проблемы, поскольку в СССР



в принципе не существовало такого явления, как бездомность (бродяжничество было объявлено преступлением). Появление в научной повестке новых, более актуальных общественных вызовов отодвинуло на второй план исследования по данной тематике, несмотря на значительный рост масштабов данной социальной «болезни» (по оценкам, численность бездомных выросла с нескольких десятков тысяч в начале переходного периода до 4,5 млн в настоящее время¹). Однако данное социальное явление по-прежнему остается одной из актуальных проблем и не может быть исключено из поля научных исследований, пока определенная часть членов общества не может удовлетворить в полной мере даже первичные потребности, не говоря уже о потребностях более высокого уровня (в иерархии А. Маслоу).

Стоит отметить отсутствие однозначной трактовки понятия «бездомный человек» («гражданин без определенного места жительства») в отечественной терминологии. Определение, данное в ГОСТ Р 52498-2005 «Социальное обслуживание населения. Классификация учреждений социального обслуживания», акцентирует внимание только на факте отсутствия регистрации и невозможности проживания в месте регистрации. Этот подход сугубо юридический и очень отдаленно связан с реальной ситуацией и проблемами бездомных людей. Одни исследователи связывают данное явление с понятием «бездомность», у других феномен ассоциируется с понятием «бродяжничество». Мы полагаем важным сфокусироваться на том, что лицо без определенного места жительства – это индивид, который длительное время пребывает в трудной жизненной ситуации, ущемлен во многих гражданских правах и нуждается в социальной поддержке государства и общества в целом.

По нашему мнению, особый научный интерес представляет поиск ответов на следующие исследовательские вопросы: каковы результаты зарубежных научных исследований и возможно ли их использовать при решении проблемы бездомности в России? Имеет ли бездомность в России характерные особенности и причины по сравнению с другими странами? Какие системные меры можно предложить, опираясь на зарубежные и отечественные исследования, для решения проблемы бездомности в России в целом, а также для решения проблем отдельных бездомных, возвращения их в общество в качестве полноценных членов?

Проблема бездомности. Методология

В отличие от социально-экономической системы в России, которая радикально перестроилась 30 лет назад, в обществе западных стран бездомность является привычным явлением, существовавшим на протяжении всей человеческой истории. Это явление рассматривается, в определенном смысле, как системное, неизбежно присущее рыночной экономике. Его масштабы могут варьировать в зависимости от объемов государственного участия в экономических процессах, однако полностью устраниТЬ этот фено-

¹ См.: Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации, официальный сайт. URL: <https://www.gks.ru/>.

мен из общественной жизни и научной повестки не удается. В связи с этим в западных странах существует давняя научная традиция изучения бездомности и бездомных.

Рассмотрение бездомности как многомерного явления, в свою очередь, вызывает разнонаправленность исследовательских подходов к изучению данного феномена. П. Сомервиль (Somerville, 2013) выделил три исторически основных подхода к объяснению феномена бездомности. До 1960-х гг. преобладал подход, согласно которому бездомные сами виноваты в своей ситуации, например, вследствие алкоголизма, употребления наркотиков, в целом общей безответственности, неорганизованности и проч. (May, 2000). С 1960-х до 1980-х гг. ведущим являлся подход, при котором ответственность перекладывалась на так называемые «структурные факторы»: нехватка рабочих мест, обеспечивающих достойный заработок, дефицит приличного, доступного и приемлемого по цене жилья (Sosin, 1990). Наконец, с 1980-х гг. наиболее распространен подход, представляющий бездомных как больных людей, например, имеющих серьезные психические проблемы, расстройства личности и прочие разного рода «уязвимости» (Fazel, 2008).

В рамках третьего из названных подхода предпринимаются многочисленные исследования, направленные на выявление проблем со здоровьем у бездомных (Snow, 2007). Однако подобные исследования подвергаются серьезной критике со стороны научного сообщества по причине недостаточной обоснованности, предвзятости и некорректности (O’Sullivan, 2020). Альтернативные исследования делают противоположные выводы о состоянии психического здоровья безработных или злоупотреблении ими психоактивных веществ (Snow, 2007). Самый убедительный аргумент против этого подхода – простой вопрос: «Почему в обществе в целом среди людей с психическими заболеваниями доля тех, кто оказался бездомными, так незначительна?».

В академическом дискурсе в начале 2000-х гг. появилось направление, названное «новой ортодоксией» (May, 2000). Исследователи объясняют бездомность в терминах специфической комбинации «структурных» факторов и «индивидуальных уязвимостей». Основной посыл этой научной позиции состоит в том, что структурные факторы создают условия, при которых возникает бездомность, а индивидуальные факторы определяют вероятность превращения человека в бездомного в данных условиях (Fitzpatrick, 2019).

«Чем более человек подвержен факторам индивидуального риска и/или страдает от факторов структурного риска, тем выше вероятность, что он станет бездомным» (Fitzpatrick, 2019). Однако даже в исследованиях сторонников такого подхода не подвергается сомнению факт, что именно бедность является универсальным фактором риска (Fitzpatrick, 2019).

Д. Сноу (Snow, 2007) выделяет три основных направления современных исследований бездомности в США:

- этнографическое направление изучает опыт бездомности и стратегии выживания людей в этой ситуации;
- направление многовариантных исследований макроуровня исследует взаимосвязь между доступностью жилья, уровнем бедности (размерами доходов) и долей бездомных в обществе;



- кросс-секторальное направление, оперирующее количественными методами, изучает характеристики людей, находящихся в ситуации бездомности.

Сравнение европейских и американских исследовательских традиций позволяет увидеть между ними определенные различия (табл. 1).

Таблица 1

Сравнение американской и европейской исследовательских традиций изучения бездомности

США	Британия и другие страны Европы
<i>Методы исследований</i>	
Преимущественно количественные	Преимущественно качественные
<i>Предметные области и объекты изучения</i>	
Психология сообществ	Анализ рынка жилья
Экономическая теория	Анализ социальной политики
Социология	Психология
Медицинские исследования	

Источник: Составлена авторами по (Fitzpatrick, 2006; Busch-Geertsema, 2010).

Прогресс в методологии исследований индивидуального опыта отдельных бездомных и динамики процесса превращения в бездомного и выхода из ситуации бездомности привел к определенным сдвигам в государственной политике, в частности к принятию концепции «Жилищные условия в первую очередь» («Housing First») в Европе и Австралии (Aubrey, 2018; Nelson, 2021).

Однако, как отмечают сами западные исследователи, проблема бездомности так и не решена, и «дело не в том, что нам недостает научных знаний, а в тех ценностях и решениях, которые мы принимаем» (O’Sullivan, 2021, vol. 1–2). В частности, решения органов власти, касающиеся проблемы доступного и приемлемого по цене жилья, могут быть разного свойства, иметь разную стоимость для бюджета и разные последствия для превращения бездомности или возвращения бездомного к нормальной жизни. Так, по мнению Е. О’Салливана, создание специальных «транзитных мест размещения», известных как «семейные хабы» (с 2016 по 2020 г. в США их было открыто 30), более затратно, но менее эффективно и результативно, чем выплата жилищных субсидий (O’Sullivan, 2021). Кроме того, жилищные субсидии помогают создавать у детей из семей, подверженных риску оказаться на улице из-за невозможности оплачивать постоянное жилье, более комфортные психологические ощущения, чем проживание во временных «семейных хабах» (O’Sullivan, 2020).

Обзор зарубежных исследований представляет не только научный, но и сугубо практический интерес, несмотря на всю разницу в институциональных условиях, именно для понимания причин существования про-

блемы и поиска возможных управленческих решений. Хотя, разумеется, эти решения должны и будут приниматься с учетом российской ситуации, традиций, ментальности и позиций государства в экономике, социальной сфере и обществе.

Мы полагаем, что ключевой изъян западных исследований состоит в том, что к феномену бездомности подходят сугубо с научных, а не управленческих позиций, относясь к нему как к принципиально неустранимому явлению, неизбежно присущему любой общественной системе. Для многих россиян отсутствие бездомности является фактом относительно недавней истории страны, что должно побуждать исследователей ставить целью поиск путей полного устранения данного феномена, рассматривая его в качестве временного системного сбоя, а не имманентного свойства общественной системы.

Следует отметить, что ряд современных российских исследователей склонен соглашаться с тем, что бездомность как явление неизбежно свойственна обществу (см. Талынев, 2019; Алчинова, 2021). Однако и они утверждают, что особенно масштабным и острым это явление становится в периоды социальных потрясений и стихийных бедствий.

Обзор зарубежных подходов к исследованию проблемы бездомности позволил определить положения, которые могут быть полезны в российской практике при разработке управленческих решений. Анализ работ зарубежных и отечественных исследователей показал, что интегрированный подход, при котором внимание органов государственного управления фокусируется на системных решениях в сфере государственного регулирования, повышает общую эффективность функционирования национальной экономики и устраняет главные – социально-экономические – причины, приводящие людей в состояние бездомности.

Бездомность в России: характерные особенности и причины появления

В России выявление особенностей ситуации бездомности или ее причин представляет определенную трудность ввиду немногочисленности попыток изучения этого явления. Исследования зарубежных ученых, анализировавших переходный период 1990–2000-х гг., установили четкую связь между сменой общественного строя и появлением разнообразных социальных проблем, включая бездомность (Scheiring, 2020; Azarova, 2017; UNISEF, 2001).

В современной России исследования по выявлению причин бездомности, обследованию бытовых условий и личностных особенностей конкретных лиц БОМЖ выполняются не столь часто и масштабно, как в западных странах.

Достаточно представительное межрегиональное исследование «Правовые и социальные аспекты бездомности в России» было выполнено в 2004–2005 гг. (Коваленко, 2010). По результатам исследования был убедительно показан механизм наложения проблем, постепенно затягивающих индивида в так называемую «воронку бездомности». Следует отметить совпадение нашей исследовательской оценки с мнением Е. А. Коваленко о расстановке акцентов в зарубежных и отечественных подходах к причинам бездомности. Европейские

и американские ученые выдвигают на первый план факторы «индивидуальной ответственности» (читай – «личной вины» индивида или его близкого окружения), а российское научное сообщество склонно рассматривать в первую очередь институциональные факторы и привлекать внимание органов власти к результативности деятельности государственных и общественных структур, к эффективности государственной социальной политики.

На сегодняшний день наиболее полную картину причин бездомности представил опрос, проведенный среди 1651 чел. в 2018 г. Консультационной службой благотворительной организации «Ночлежка» (Санкт-Петербург) (Алчинова, 2021). В качестве основных причин бездомности были определены:

- переезд в другой город в поисках работы;
- семейные обстоятельства (развод, выселение из-за конфликта или желания родственников завладеть недвижимостью);
- мошенничество при сделках с недвижимостью (в отношении детей-сирот, пожилых, одиноких, людей с нарушениями интеллекта);
- другие причины (потеря / отсутствие жилья, работы, в том числе у лиц, освободившихся из мест отбывания наказания, или выпускников детских домов).

В любом случае западный подход, объясняющий бездомность действием фактора здоровья и вредных привычек, должен приниматься со значительной долей критицизма как недостаточно разработанный и предвзятый, поскольку те же психические заболевания или алкогольная зависимость, в свою очередь, могут быть вызваны действием «структурных факторов» – спадом или застоем в экономике, нехваткой рабочих мест и падением доходов и т.д. Длительное отсутствие возможности устроиться на работу или принудительное увольнение с работы, например в связи с сокращением штата, приводит человека в состояние психологического стресса, сопоставимого со стрессом от потери близкого человека (Трофимов, 2020). Обзор зарубежных и отечественных разработок показывает, что цепочка причинно-следственных связей, приводящих индивида в состояние бездомности, выстраивается относительно несложно. Некоторые из возможных сюжетных линий, описывающих связь между кризисными явлениями макроэкономического характера и индивидуальными проблемами человека, приводящими его в состояние бездомности, отражена на Рисунке 1. Разумеется, в реальности возможны разнообразные комбинации факторов, приводящие к схожему негативному результату.

Исходным для нашего исследования стало положение о том, что глубинные причины бездомности лежат в самой природе экономического цикла, а также в известных несостоятельностях рыночного механизма, рассматриваемых экономической теорией в качестве обоснования активного государственного участия в экономических процессах (Стиглиц, 1997).

Мы склонны согласиться с основным посылом «новой ортодоксии» о комбинированном действии «структурных факторов» и «индивидуальных уязвимостей», приводящих человека на улицу. Однако отличие нашей научной позиции от данного подхода состоит в том, что мы придаем больший вес «структурным факторам», в связи с чем, по нашему мнению, основная роль в решении проблемы бездомности должна отводиться си-

стемным решениям государства, а не усилиям структур гражданского общества или самих бездомных.

Рисунок 1

Возможные траектории, приводящие индивида в состояние бездомности



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

Отвечая на третий исследовательский вопрос, мы исходим из убеждения, что подходы к объяснению бездомности с позиций узкоспециализированных сфер знаний – медицины, психологии, экономической теории, социологии и т.д. – являются малопродуктивными, если в качестве результата рассматривать не выполнение исследований как таковых, а именно решение проблемы бездомности. Наиболее результативным нам представляется интегрированный подход с позиций государственного управления, нацеленный не только на решение проблем отдельных бездомных, на профилактику данного явления в обществе, но также на устранение факторов, обуславливающих существование этого негативного феномена в стране.



Исходя из этого, мы выделили основные этапы системного решения проблемы бездомности:

1. Комплексный анализ причин бездомности, агрегирующий исследования, выполняемые в рамках различных подходов и наук, позволяющий составить полную картину, учитывающую все факторы в совокупности, а также их вклад (вес).
2. Разработка идеальной модели системы мероприятий, направленных на решение проблемы бездомности, в числе которых: частные решения по социальной адаптации и реабилитации и программные меры по нивелированию причин, приводящих к бездомности.
3. Анализ существующей системы деятельности, сопоставление ее с идеальной моделью, выявление отклонений, «лакун».
4. Достраивание существующей системы деятельности до идеальной модели, а также широкое использование таких социальных технологий, как стратегическое планирование и программно-проектные инструменты менеджмента, в целях повышения общей эффективности функционирования национальной экономики.

Предложенные этапы организации деятельности могут быть масштабированы и применены в отношении имеющейся системы деятельности, направленной на работу с бездомными, прежде всего на их социальную адаптацию и ресоциализацию.

Интегрированный подход к решению проблемы бездомности

Определившись с подходом к восприятию и изучению феномена бездомности, а также к роли органов государственного управления и местного самоуправления в решении проблем бездомных, мы применили данный подход при разработке модели деятельности по социальной адаптации и реабилитации бездомных.

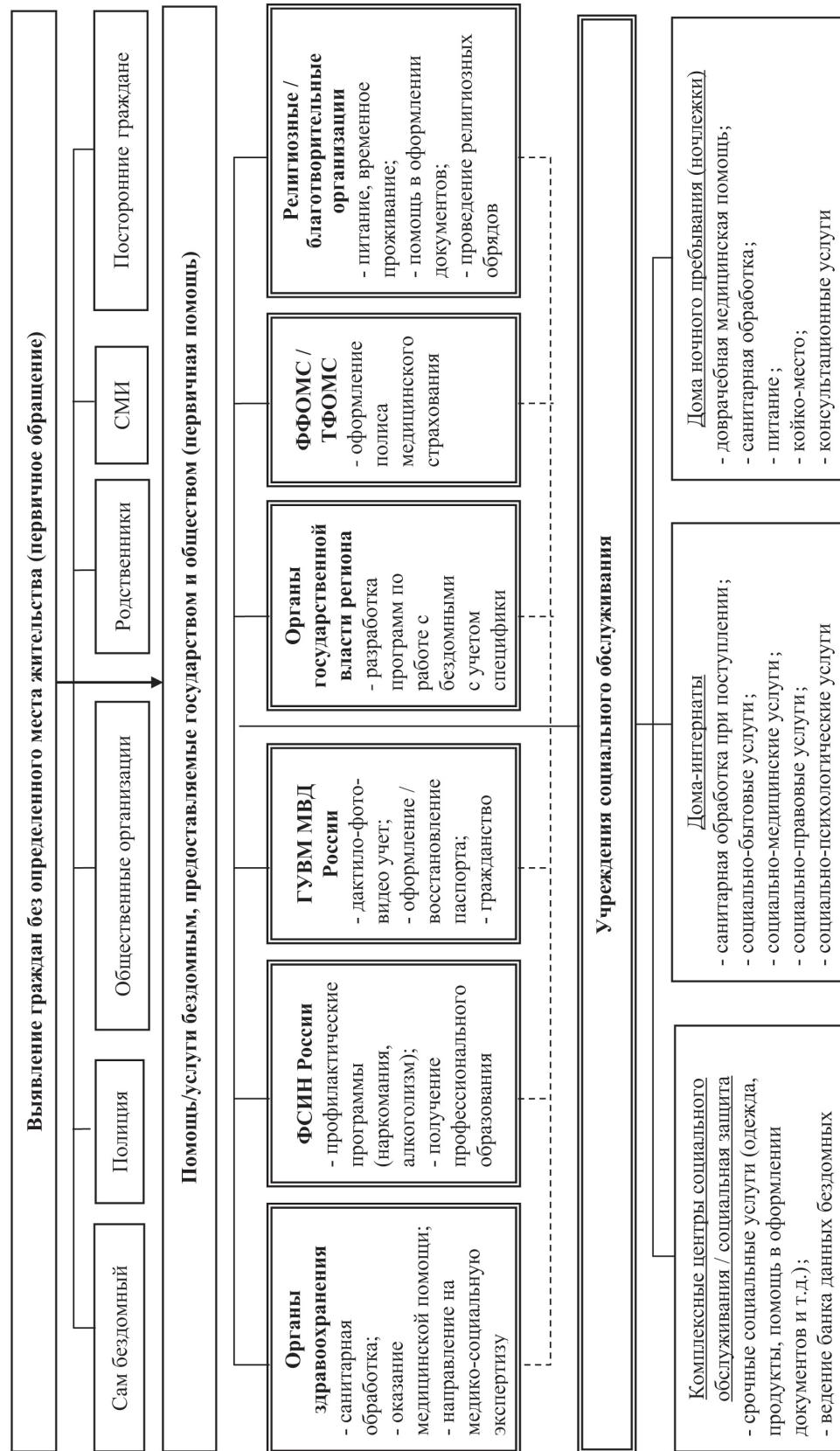
Под *социальной адаптацией* бездомного мы понимаем пассивное приспособление индивида к определенным установкам и нормам поведения при сохранении у него существующего отношения к общественным ценностям. Говоря о его *ресоциализации*, мы имеем в виду процесс полноценного возвращения индивида в общество при активном изменении жизненных установок и поведения самого индивида в сторону, наиболее адекватную нормам и ценностям данного общества, включая восстановление прерванных ранее социальных связей и по возможности обретение материальной независимости.

При оказании первичной помощи лицу без определенного места жительства происходит удовлетворение главных в ситуации бездомности потребностей. На втором этапе оказания социальной помощи бездомным происходит продвижение к выходу из трудной жизненной ситуации (Коваленко, 2006). Говорить о процессе ресоциализации бездомных граждан в общество невозможно без взаимодействия первого и второго этапов оказания социальной помощи данной категории граждан.

На Рисунке 2 схематически представлен процесс оказания помощи лицам БОМЖ в России.

Рисунок 2

Действующая схема процесса адаптации и ресоциализации граждан без определенного места жительства в России



Работа в отношении бездомных практически во всех органах власти и учреждениях направлена на оказание только первичной помощи бездомному (экстренной) в рамках своей компетенции. Но после получения услуги в учреждении лицо БОМЖ оказывается опять на улице. Например, органы по вопросам миграции (совместно с социальными службами, которые оплачивают государственную пошлину) помогают в восстановлении паспорта, а после выдачи паспорта забывают о существовании данного человека. Анализ имеющейся практики подтвердил отсутствие комплексного подхода к оказанию помощи бездомному. К подобному же выводу приходят и другие отечественные исследователи (Алчинова, 2021; Кусков, 2017).

Программы по реальной ресоциализации бездомных людей в России не разрабатываются на государственном уровне, а реализуются в основном общественными организациями (Уфимцева, 2017). Данные программы действуют в основном в центральных городах страны – Москва, Санкт-Петербург, Екатеринбург. В городах меньшего размера деятельность организаций по работе с бездомными заканчивается практически сразу после первого этапа.

В целях организации системной работы с лицами без определенного места жительства и обеспечения возвращения бездомного в общество в качестве полноценного его члена, восстановления его в гражданских правах и ревитализации его как личности мы разработали *Модель социальной адаптации и ресоциализации лиц без определенного места жительства в регионе*.

Модель представляет собой концептуальное описание системы помощи лицам БОМЖ, направленной на социальную адаптацию человека, попавшего в трудную жизненную ситуацию, минимизацию существующих барьеров во всех аспектах его жизнедеятельности, формирование толерантной среды и, в итоге, его ресоциализацию.

Модель была разработана на примере конкретного региона – Иркутской области. В регионе отмечается высокий уровень заболеваемости наркоманией, особенно это касается первичной заболеваемости среди несовершеннолетних (Вихорева, 2020). Иркутская область на протяжении последнего десятилетия является одним из лидеров среди регионов страны по количеству детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Значительная численность детей-сирот усиливает экономическую нагрузку на общество (Зимина, 2020). Данная категория граждан представляет собой группу риска, пополняющую ряды бездомных. Область занимает одно из лидирующих мест в стране по количеству исправительных колоний, расположенных на территории региона. По состоянию на 2020 г. на территории области зарегистрировано 19 исправительных колоний и пять следственных изоляторов, входящих в систему ГУФСИН России.

Указанные факторы служат причинами появления на территории Иркутской области лиц без определенного места жительства. Статистический учет данной категории лиц на территории области не проводится, поскольку не определен государственный орган, ответственный за этот учет. По предварительным сведениям, на территории области имеется около 3 тыс. человек без определенного места жительства.

Согласно протоколу заседания координационного Совета при Правительстве Иркутской области по работе с гражданами без определенного места жительства от 24 октября 2014 г., утвержден Порядок межведомственного взаимодействия по социальной адаптации и ресоциализации лиц без определенного места жительства на территории Иркутской области. Однако результативность такого взаимодействия недостаточно высока, судя по оценочному числу бездомных в регионе.

При Министерстве социального развития, опеки и попечительства Иркутской области действуют более трех десятков комплексных центров социального обслуживания населения. В каждом из них имеется отделение срочного социального обслуживания. Деятельность этих центров, оказывающих срочные социальные услуги бездомным лицам, направлена на удовлетворение первичных потребностей бездомных, на их социальную адаптацию, но мы полагаем, что продуктивное сотрудничество с лицами без определенного места жительства и запуск процесса ресоциализации возможны только в рамках стационара. Однако стационарные учреждения, которые уже функционируют в регионе, не могут предоставить достаточный объем обслуживания.

Разработанная и предложенная нами модель может быть принята в качестве типовой для организации работы с лицами БОМЖ в любом регионе страны, где имеются подобные социальные проблемы.

Мы считаем, что *организациями-партнерами по внедрению данной модели* должны стать ключевые региональные министерства (министерство социального развития, опеки и попечительства (администратор модели), министерство здравоохранения, министерство образования, министерство труда и занятости), иные исполнительные органы государственной власти региона, а также органы местного самоуправления. Обязательно участие в реализации программ по ресоциализации лиц БОМЖ Главного управления министерства внутренних дел России по субъекту Федерации, а также Главного управления ФСИН России в регионе. Совершенно необходимым представляется участие таких организаций, как федеральное казенное учреждение «Главное бюро медико-социальной экспертизы по субъекту Федерации» Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, регионального отделения Фонда социального страхования Российской Федерации, а также региональных государственных организаций социального обслуживания. И, безусловно, следует привлекать к деятельности в качестве партнеров негосударственные (коммерческие и некоммерческие) организации социального обслуживания, в том числе социально ориентированные некоммерческие организации, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих социальное обслуживание, иные организации, предоставляющие услуги населению.

Генеральная цель модели состоит в формировании системы социальной адаптации и ресоциализации лиц без определенного места жительства в регионе.

В качестве *целей деятельности* в рамках модели нами определены снижение числа лиц без определенного места жительства в регионе, развитие системы социального обслуживания лиц без определенного места жительства в регионе.



ства в регионе и формирование толерантного отношения жителей региона к лицам без определенного места жительства.

Задачами деятельности государства и других участников в рамках модели определены:

- совершенствование механизма межведомственного взаимодействия при выявлении, социальной адаптации и ресоциализации лиц без определенного места жительства в регионе;
- трансформация комплексных центров социального обслуживания населения в регионе в социально-адаптационное пространство для лиц без определенного места жительства;
- проведение в регионе информационной кампании, направленной на формирование толерантного отношения жителей региона к лицам без определенного места жительства;
- формирование единой базы данных лиц без определенного места жительства.

Организациями-операторами системы социальной адаптации и ресоциализации лиц без определенного места жительства должны стать комплексные центры социального обслуживания населения по месту пребывания лица без определенного места жительства.

Базовыми площадками, реализующими социальную адаптацию и ресоциализацию лиц БОМЖ, должны стать региональные государственные бюджетные учреждения социального обслуживания «Комплексные центры социального обслуживания», дома-интернаты для престарелых и инвалидов, а также некоммерческие организации, прежде всего, социально-ориентированные. Перечень базовых площадок является открытым, может изменяться и дополняться в рамках реализации предлагаемой модели.

Источниками финансового обеспечения модели могут являться средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (бюджетные ассигнования на реализацию стандарта социальных услуг), благотворительные взносы и пожертвования, средства получателей социальных услуг при предоставлении социальных услуг за плату или частичную плату, доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, осуществляемой организациями социального обслуживания, а также иные не запрещенные законом источники.

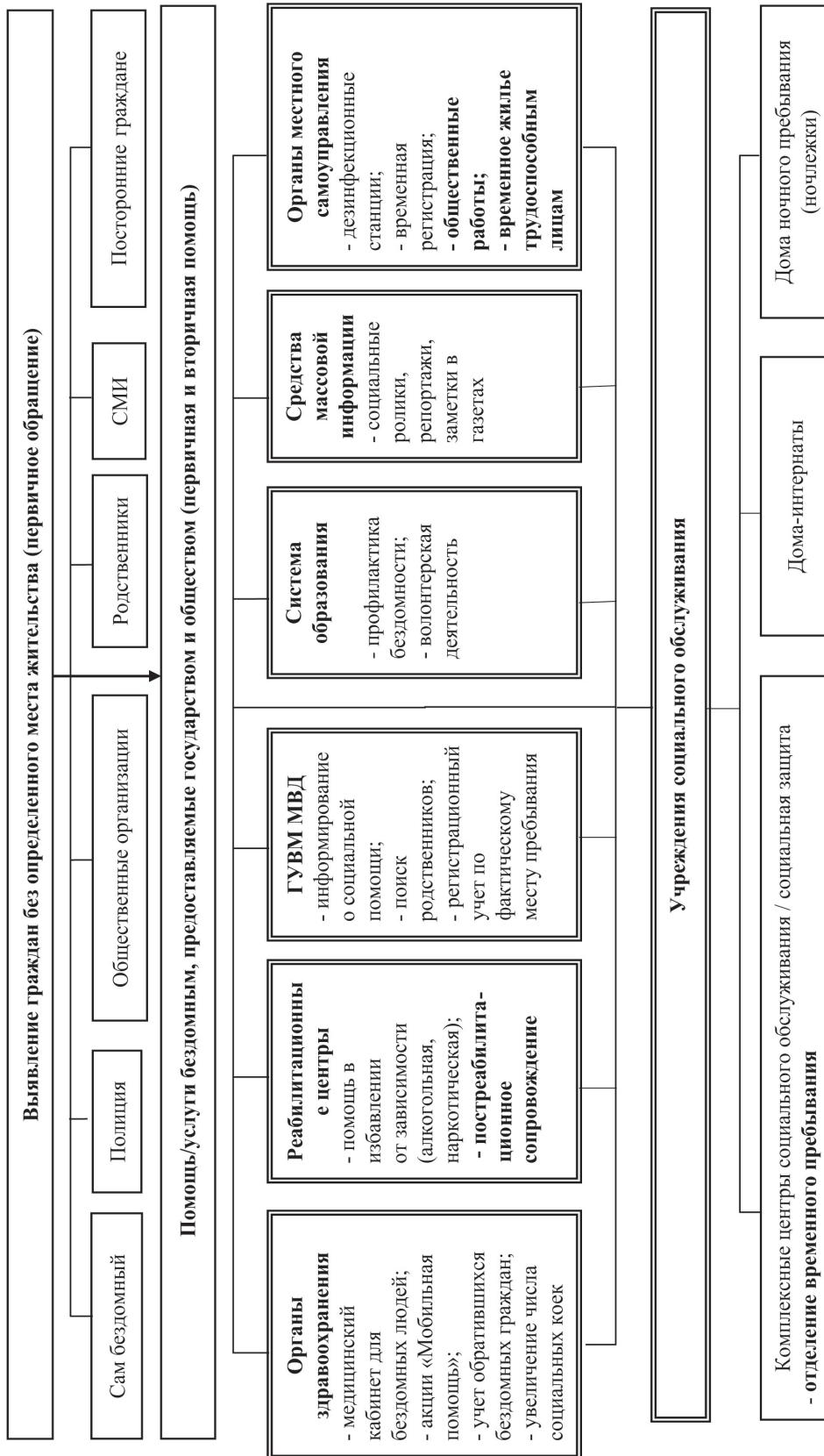
Ожидаемые результаты сформулированы нами следующим образом:

- снижение численности лиц без определенного места жительства в регионе (на X%);
- рост числа лиц БОМЖ, получивших услуги в стационарной форме (на Y%);
- рост числа лиц БОМЖ, восстановивших семейные связи (на Z%);
- рост числа лиц БОМЖ, нашедших работу (на N%);
- рост числа лиц БОМЖ, успешно прошедших процесс социальной адаптации и ресоциализации и не вернувшихся в состояние бездомности (на F%).

Организационная схема модели (рис. 3) отражает три основных направления работы: выявление на территории региона лиц БОМЖ, оказание первичной помощи лицу БОМЖ и проведение с лицом БОМЖ социальной работы, направленной на его социальную адаптацию и ресоциализацию.

Рисунок 3

**Предлагаемая схема процесса адаптации и ресоциализации граждан
без определенного места жительства**



Алгоритм реализации модели включает в себя ряд этапов.

Первый этап – выявление. На этом этапе происходит: заключение соглашений о сотрудничестве в рамках межведомственного взаимодействия между министерством социального развития, опеки и попечительства региона (администратором модели) и участниками межведомственного взаимодействия; определение ответственных лиц в организациях-партнерах за передачу информации в отношении лиц БОМЖ в организации-операторы; передача информации в организации-операторы о выявлении лиц без определенного места жительства; создание единой базы данных лиц БОМЖ в регионе.

Второй этап – социальное обслуживание и социальная адаптация: формирование реестра поставщиков социальных услуг области; определение нуждаемости гражданина в виде предоставления социальных услуг; оказание срочной социальной помощи лицу БОМЖ организацией-оператором; направление лица без определенного места жительства на базовую площадку; проведение санитарной обработки и дезинфекции; признание гражданина нуждающимся в социальном обслуживании в стационарной форме на базовой площадке; разработка индивидуальной программы предоставления социальных услуг на срок не более одного года; предоставление социальных услуг лицу БОМЖ в соответствии с индивидуальной программой предоставления социальных услуг с привлечением организаций-партнеров.

Третий этап – ресоциализация лиц без определенного места жительства: оказание вторичной (психологической, юридической и т.п.) помощи лицу без определенного места жительства, направленной на ресоциализацию; привлечение организаций-партнеров для осуществления процесса ресоциализации; анализ результатов индивидуальной программы предоставления социальных услуг.

Считаем, что необходимо производить оценку результативности деятельности по социальной адаптации и ресоциализации лиц без определенного места жительства с использованием таких показателей, как: численность лиц БОМЖ, у которых были восстановлены родственные связи, и их доля в общей численности лиц данной категории; численность трудоустроенных лиц БОМЖ и их доля в общей численности лиц данной категории; численность лиц БОМЖ, успешно прошедших процесс социальной адаптации и ресоциализации и не вернувшихся в состояние бездомности, и их доля в общей численности лиц данной категории.

Рекомендации по совершенствованию работы с лицами БОМЖ

Авторы разработали рекомендации для ключевых организаций-партнеров по совершенствованию работы с лицами без определенного места жительства, направленной на их социальную адаптацию и ресоциализацию. Так, для повышения доступности медицинской помощи бездомным Министерству здравоохранения региона рекомендуется содействие открытию дезинфекционных станций на территории муниципальных образова-

ний для реализации возможности прохождения гигиенических процедур и дезинфекции одежды; в осенне-зимний период регулярное проведение акции «Мобильная помощь» совместно с организациями-партнерами для большего охвата бездомных, нуждающихся в медицинской помощи, с возможностью проведения флюорографического исследования, бесплатной вакцинации, консультации врачей, получения питания, одежды; на территории региона ведение единого учета обратившихся за оказанием медицинской помощи бездомных; увеличение в учреждениях здравоохранения числа социальных коек для пребывания лиц БОМЖ в постоперационный период либо на период оформления инвалидности.

Главному управлению Министерства внутренних дел России по субъекту Федерации рекомендовано оказание содействия базовым площадкам в поиске утраченных семейных связей лиц БОМЖ (использование банка данных дактило-фото-видеоучета); информирование лиц БОМЖ о возможности получения социальных услуг на базовых площадках, в организациях-операторах; проведение регистрационного учета по месту фактического нахождения лица БОМЖ; выдача свидетельства о регистрации по месту фактического пребывания.

Реабилитационные центры для решения задачи избавления от пагубных привычек могут организовать постреабилитационное сопровождение и установить трехстороннее сотрудничество с базовыми площадками и самим бездомным, имеющим желание избавиться от алкогольной или наркотической зависимости. Для наилучшего взаимодействия с зависимым человеком в реабилитационном центре целесообразно использовать метод «равный – равному». Человек, преодолевший зависимость, сможет более результивно помочь другому человеку избавиться от пагубного воздействия алкоголя и наркотиков.

Органы местного самоуправления ответственны за открытие в муниципальном образовании дезинфекционной станции, где бездомные смогут пройти санитарную обработку, произвести дезинфекцию одежды и обуви, совершив гигиенические процедуры, а также оказание содействия лицам БОМЖ в получении временной регистрации в фонде муниципального жилья для временного поселения. Мероприятия по проведению санобработки следует включить в соответствующую муниципальную программу (подпрограмму) для обеспечения их финансирования.

Министерству труда и занятости региона для решения проблемы трудоустройства бездомных рекомендуется привлекать лиц БОМЖ к оплачиваемым работам по благоустройству городов (озделение, уборка снега и т.д.), оказанию помощи в уходе за животными в приютах для животных, привлекать лиц БОМЖ, в отношении которых реализуется процесс ресоциализации, к работе с вновь выявленными бездомными людьми (по принципу «равный – равному»).

Социальная помощь, оказываемая лицам БОМЖ в настоящее время, носит разовый характер и нацелена на удовлетворение первичных потребностей бездомных граждан. Системная работа, направленная на их ресоциализацию, т.е. на возвращение в общество в качестве его полноценных

членов, практически отсутствует. Именно этим была обусловлена для авторов данной статьи необходимость создания модели организации деятельности региональных органов и органов местного самоуправления с привлечением общественных организаций. По замыслу авторов, ее применение позволит совершенствовать процесс межведомственного взаимодействия и обеспечит системность работы с бездомными гражданами. Внедрение этой модели может способствовать снижению численности бездомных лиц, развитию системы социального обслуживания населения и формированию толерантного отношения жителей региона к лицам без определенного места жительства.

ЛИТЕРАТУРА

1. Алексеева Л.С. Социальная гостиница – структурное подразделение Центра социальной помощи семье и детям: методические рекомендации по организации деятельности. М.: НИИ семьи и воспитания, 2002.
2. Алчинова Г.Р., Испулова С.Н. Социально-трудовая реабилитация бездомных: проблемы и перспективы // Актуальные проблемы современной науки, техники и образования. 2021. Т. 12, № 2. С. 67–72. URL: https://elibrary.ru/download/elibrary_46684540_12338387.pdf.
3. Вихорева М.В., Яковлева Н.В. Демографический аспект экономической безопасности региона // Известия Байкальского государственного университета. 2020. Т. 30, № 1. С. 30–39. DOI: 10.17150/2500-2759.2020.30(1).30–39.
4. Гутов Р.Н., Никифоров А. Н. Бездомность в России: взгляд на проблему // Народонаселение. 2001. № 4. С. 117–121.
5. Зимина Е.В., Нефедьева Е.И. Статистический анализ фактов проявления социального иждивенчества и паразитизма // Baikal Research Journal. 2020. Т. 11, № 1. DOI: 10.17150/2411-6262.2020.11(1).1.
6. Карлинский И.И. Анализ социального и правового положения бездомных в современной России. СПб.: Дельта, 2004.
7. Коваленко Е.А. Воронка бездомности и ограничение потенциальных возможностей // Журнал исследований социальной политики. 2010. Т. 8, № 4. С. 519–536. URL: https://elibrary.ru/download/elibrary_15529032_57917916.pdf.
8. Коваленко Е.А., Федорец А.В. Бездомность в России: проблематика и методология изучения. М.: Фонд «Институт экономики города», 2006.
9. Кусков И.В. Помощь бездомным. Справочник социального работника: методическое пособие / И.В. Кусков, К.А. Тарасенко, Т.Ф. Мурашкина. М.: Лепта Книга, 2017.

10. Попова И.П. Маргинальность и социально-профессиональные перемещения в обществе «переходного периода» // В кн. Социальные механизмы государственного управления. М.: Российская академия государственной службы при президенте РФ, 1995. С. 118–124.
11. Стиглиц Дж. Ю. Экономика государственного сектора / Пер. с англ. М.: Изд-во МГУ: ИНФРА-М, 1997.
12. Талынев В.Е., Хвойин Н.Н. Бездомность как социальная проблема: механизмы решения (на примере Санкт-Петербурга) // Вестник Воронежского гос. ун-та. Серия: История. Политология. Социология. 2018. № 3. С. 24–29.
13. Талынев В.Е. «Бездомный» как социальный феномен: экспертиза социального учета бездомных граждан // Инноватика и экспертиза: научные труды. 2019. № 1, Т. 26. С. 139–154. URL: https://elibrary.ru/download/elibrary_37381160_19033181.pdf.
14. Трофимов Е.А., Андреянова Е.Л. Экономико-теоретические и практические аспекты молодежного рынка труда Иркутской области // Известия Байкальского государственного университета. 2020. Т. 30, № 3. С. 351–358. DOI: 10.17150/2500-2759.2020.30(3).351–358.
15. Уфимцева Е.И. Социальные модели преодоления бездомности: российская практика // Известия Саратовского ун-та. Серия: Социология. Политология. 2017. Т. 17, № 3. С. 291–297. DOI: 10.18500/1818-9601-2017-17-3-291-297.
16. Федосеева Т.Е., Иванова И.А. Исследование мотивационно-потребностной сферы бездомных как фактора их социально-психологической адаптации // Проблемы современного педагогического образования. 2020. № 67, Т. 2. С. 342–346.
17. Aubry T., Bernad R., Greenwood R. A Multi-Country Study of Program Fidelity to Housing First // European Journal of Homelessness. 2018. Vol. 12, no. 3. P. 15–31.
18. Azarova A., Irdam D., Gugushvili A., Fazekas M., Scheiring G., Horvat P. et al. The effect of rapid privatisation on mortality in mono-industrial towns in post-Soviet Russia: a retrospective cohort study // The Lancet. 2017. Vol. 2, no. 5. E231-E238. URL: [https://www.thelancet.com/journals/lanpub/article/PIIS2468-2667\(17\)30072-5/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lanpub/article/PIIS2468-2667(17)30072-5/fulltext).
19. Busch-Geertsema V., Edgar B., O’Sullivan E., Pleace N. Homelessness and Homeless Policies in Europe: Lessons from Research Brussels. FEANTSA, 2010.
20. Fazel S., Khosla V., Doll H., Geddes J. The Prevalence of Mental Disorders among the Homeless in Western Countries: Systematic Review and Meta-regression Analysis // PLoS Medicine. 2008. Vol. 5, no. 12. DOI: 10.1371/journal.pmed. 0050225.
21. Fitzpatrick S., Christian J. Comparing Homelessness Research in the US and Britain // European Journal of Housing Policy. 2006. Vol. 6, no. 3. P. 313–333.
22. Fitzpatrick S., Pawson H., Bramley G., Wood J., Watts B., Stephens M., Blenkinsopp J. The Homelessness Monitor: England 2019. London, Crisis, 2019.
23. May J. Housing Histories and Homeless Careers: A Biographical Approach // Housing Studies. 2000. Vol. 15, no. 4. P. 613–638.

24. Nelson G., Aubry T., Estecahandy P., Laval C., O'Sullivan E., Shinn M., Tsemberis S. How Social Science Can Influence Homelessness Policy: Experiences from Europe, Canada, and the United States – Part I: Problem and Solutions // European Journal of Homelessness. 2021. Vol. 15, no. 1. P. 131–157.
25. O'Sullivan E. Reimagining Homelessness for Policy and Practice // Bristol and Chicago: Policy Press and University of Chicago Press, 2020.
26. O'Sullivan E., Nelson G., Aubry T., Estecahandy P., Laval C., Shinn M., Tsemberis S. How Social Science Can Influence Homelessness Policy: Experiences from Europe, Canada, and the United States – Part 2: Politics and Policy Change // European Journal of Homelessness. 2021. Vol. 15, no. 2 . P. 91–119.
27. O'Sullivan E., Pleace N., Busch-Geertsema V., Hrast M.F. Distorting Tendencies in Understanding Homelessness in Europe // European Journal of Homelessness. 2021. Vol. 14, no. 3. URL: https://www.feantsa.org/public/user/Observatory/2021/EJH_14-3/EJH_14-3_A6_web2.pdf.
28. Scheiring G. Deindustrialisation and health: mapping the mechanism of impact in the Hungarian rust belt // The European Journal of Public Health. 2020. Vol. 30. DOI:10.1093/eurpub/ckaa165.213.
29. Snow D.A., Leufgen J., Cardinale M. Homelessness, in: G. Ritzer (Ed.) The Blackwell Encyclopedia of Sociology. Oxford, Blackwell Publishing, 2007. URL: <https://doi.org/10.1002/9781405165518.wbeosh040>.
30. Somerville P. Understanding Homelessness // Housing, Theory and Society. 2013. Vol. 30, no. 4. P. 384–415. DOI: 10.1080/14036096.2012.756096.
31. Sosin M., Piliavin I., Westerfelt H. Toward a Longitudinal Analysis of Homelessness // Journal of Social Issues. 1990. Vol. 46, no. 4. P.157–174.
32. UNICEF. A decade of transition. Monitoring Central and Eastern Europe Project. Florence, UNICEF, 2001.
33. Ursache S.A., Gabor V.R., Muntele I., Maftei M. Mortality Trends by Causes of Death and Healthcare during a Period of Global Uncertainty (1990–2017) // Healthcare (Basel). 2021. Vol. 9, no. 6. DOI: 10.3390/healthcare9060748.

REFERENCES

1. Alekseeva, L.S. (2002) *Sotsial'naya gostinitsa – strukturnoe podrazdelenie Tsentra sotsial'noi pomoshchi sem'i i detyam: metodicheskie rekomendatsii po organizatsii deyatel'nosti* [Social hostel as a structural division of Center for social help to family and children: methodical recommendations for activity organisation]. Moscow: NII of family and upbringing.

2. Alchinova, G.R. and Ispulova, S.N. (2021) ‘Sotsialno-trudovaya reabilitatsiya bezdomnykh: problemy i perspektivy’ [Social and labor rehabilitation of the homeless: problems and prospects], *Aktual'nye problemy sovremennoy nauki, tekhniki i obrazovaniya*, 12(2), pp. 67–72. Available at: https://elibrary.ru/download/elibrary_46684540_12338387.pdf (accessed 12 October 2021).
3. Vikhoreva, M.V. and Yakovleva, N.V. (2020) ‘Demograficheskiy aspekt ekonomicheskoy bezopasnosti regiona’ [Demographic aspect of region economic safety], *Izvestiya Baykal'skogo gosudarstvennogo universiteta*, 30(1), pp. 30–39. DOI: 10.17150/2500-2759.2020.30(1).30.
4. Gutov, R.N. and Nikiforov, A. N. (2001) ‘Bezdomnost’ v Rossii: vzglyad na problemu’ [Homelessness in Russia: look at the problem], *Narodonaselenie*, 4, pp. 117–121.
5. Zimina, Ye.V. and Nefedieva, Ye.I. (2020) ‘Statisticheskiy analiz faktov proyavleniya sotsial'nogo izhdivenchestva i parazitizma’ [Statistical analysis of social dependence facts’ manifestations], *Baikal Research Journal* (electronic journal), 11(1). DOI: 10.17150/2411-6262.2020.11(1).1.
6. Karlinskii, I.I. (2004) *Analiz sotsial'nogo i pravovogo polozheniya bezdomnykh v sovremennoi Rossii* [Analysis of social and legal status of homeless people in contemporary Russia]. St. Petersburg: Del'ta.
7. Kovalenko, Ye.A. (2010) ‘Voronka bezdomnosti i ogranicenie potentsial'nykh vozmozhnostey’ [Funnel of homelessness and limitation of potential], *Zhurnal issledovanij sotsial'noy politiki*, 8(4), pp. 519–536. Available at: https://elibrary.ru/download/elibrary_15529032_57917916.pdf (accessed 22 January 2022).
8. Kovalenko, Ye.A. and Fedorets, A.V. (2006) *Bezdomnost' v Rossii: problematika i metodologiya izucheniya* [Homelessness in Russia: Problem area and methodology of investigation]. Moscow: Fund «Institute of Urban Economy».
9. Kuskov, I.V., Tarasenko, K.A. and Murashkina, T.F. (2017) *Pomoshch' bezdomnym. Spravochnik social'nogo rabotnika: metodicheskoe posobie* [Helping the homeless. Social Worker’s Handbook: Methodological Guide]. Moscow: Lepta Kniga.
10. Popova, I.P. (1995) ‘Marginal'nost’ i social’no-professional’nye peremeshcheniya v obshchестве «perekhodnogo perioda»’ [Marginality and social and professional migrations in the society of the «transition period»], in *Sotsial'nye mekhanizmy gosudarstvennogo upravleniya*. Moscow: RANEPA, pp. 118–124.
11. Stiglitz, J. (1997) *Ekonomika gosudarstvennogo sektora* [Economics of Public Sector]. Moscow: MSU Print.: INFRA-M.
12. Talynyov, V.Ye. and Khvoyn, N.N. (2018) ‘Bezdomnost’ kak sotsial'naya problema: mekhanizmy resheniya (na primere Sankt-Peterburga)’ [Homelessness as a social problem: mechanisms of solving], *Vestnik Voronezhskogo gos. un-ta. Seriya: Istorija. Politologija. Sotsiologija*, 3, pp. 24–29.
13. Talynyov, V.Ye. (2019) ‘«Bezdomnyy» kak social'nyy fenomen: eksperimenta sotsial'nogo ucheta bezdomnykh grazhdan’ [Homeless as a Social Phenomenon: Examination of Social Registration of Homeless Citizens], *Innovatika i eksperimenta: nauchnye trudy*, 1(26), pp. 139–154. Available at: https://elibrary.ru/download/elibrary_37381160_19033181.pdf (accessed 25 October 2021).

14. Trofimov, Ye.A. and Andreyanova, Ye.L. (2020) 'Ekonomiko-teoreticheskie i prakticheskie aspekty molodezhnogo rynka truda Irkutskoy oblasti' [Economic-theoretical and practical aspects of youth labour-market in the Irkutsk Region], *Izvestiya Baikal'skogo gosudarstvennogo universiteta*, 30(3), pp. 351–358. DOI: 10.17150/2500-2759.2020.30(3).351-358.
15. Ufimtseva, Ye. I. (2017) 'Sotsial'nye modeli preodoleniya bezdomnosti: rossiiskaya praktika' [Social models of homelessness overcoming: Russian practice], *Izvestiya Saratovskogo un-ta. Seriya: Sotsiologiya. Politologiya*, 17(3), pp. 291–297. DOI: 10.18500/1818-9601-2017-17-3-291-297.
16. Fedoseeva, T.E. and Ivanova, I.A. (2020) 'Issledovanie motivatsionno-potrebnostnoy sfery bezdomnykh kak faktora ikh sotsial'no-psikhologicheskoy adaptatsii' [Investigation of the motivational-needs sphere of the homeless as a factor in their socio-psychological adaptation], *Problemy sovremennoy pedagogicheskoy obrazovaniya*, 67(2), pp. 342–346.
17. Aubry, T., Bernad, R. and Greenwood, R. (2018) 'A Multi-Country Study of Program Fidelity to Housing First', *European Journal of Homelessness*, 12(3), pp. 15–31.
18. Azarova, A., Irdam, D., Gugushvili, A., Fazekas, M., Scheiring, G., Horvat, P., et al. (2017) 'The effect of rapid privatisation on mortality in mono-industrial towns in post-Soviet Russia: A retrospective cohort study', *The Lancet*, 2(5), pp. E231–E238. Available at: [https://www.thelancet.com/journals/lanpub/article/PIIS2468-2667\(17\)30072-5/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lanpub/article/PIIS2468-2667(17)30072-5/fulltext) (accessed 23 September 2021).
19. Busch-Geertsema, V. et al. (2010) *Homelessness and Homeless Policies in Europe: Lessons from Research*. Brussels: FEANTSA.
20. Fazel, S., Khosla, V., Doll, H. and Geddes, J. (2008) 'The prevalence of mental disorders among the homeless in western countries: Systematic review and meta-regression analysis', *PLoS Medicine*, 5(12). DOI: 10.1371/journal.pmed.0050225.
21. Fitzpatrick, S. and Christian, J. (2006) 'Comparing Homelessness Research in the US and Britain', *European Journal of Housing Policy*, 6(3), pp. 313–333.
22. Fitzpatrick, S., Pawson, H., Bramley, G., Wood, J., Watts, B., Stephens, M. and Blenkinsopp, J. (2019) *The Homelessness Monitor: England 2019*. London: Crisis.
23. May, J. (2000) 'Housing Histories and Homeless Careers: A Biographical Approach', *Housing Studies*, 15(4), pp. 613–638.
24. Nelson, G., Aubry, T., Estecahandy, P., Laval, C., O'Sullivan, E., Shinn, M. and Tsemberis, S. (2021) 'How social science can influence homelessness policy: Experiences from Europe, Canada, and the United States – Part I: Problem and solutions', *European Journal of Homelessness*, 15(1), pp. 131–157.
25. O'Sullivan, E. (2020) *Reimagining homelessness for policy and practice*. Bristol and Chicago: Policy Press and University of Chicago Press.
26. O'Sullivan, E., Nelson, G., Aubry, T., Estecahandy, P., Laval, C., Shinn, M. and Tsemberis, S. (2021) 'How social science can influence homelessness policy: Experiences from Europe, Canada, and the United States – Part 2: Politics and policy change', *European Journal of Homelessness*, 15(2), pp. 91–119.

27. O'Sullivan, E., Pleace, N., Busch-Geertsema, V. and Hrast, M.F. (2021) 'Distorting tendencies in understanding homelessness in Europe', *European Journal of Homelessness*, 14(3). Available at: https://www.feantsa.org/public/user/Observatory/2021/EJH_14-3/EJH_14-3_A6_web2.pdf (accessed 11 October 2021).
28. Scheiring, G. (2020) 'Deindustrialisation and health: mapping the mechanism of impact in the Hungarian rust belt', *The European Journal of Public Health*, 30. DOI:10.1093/eurpub/ckaa165.213.
29. Snow, D.A., Leufgen, J. and Cardinale, M. (2007) *Homelessness*. Available at: <https://doi.org/10.1002/9781405165518.wbeosh040> (accessed 05 September 2021).
30. Somerville, P. (2013) 'Understanding homelessness', *Housing, Theory and Society*, 30(4), pp. 384–415. DOI: 10.1080/14036096.2012.756096.
31. Sosin, M., Piliavin, I. and Westerfelt, H. (1990) 'Toward a longitudinal analysis of homelessness', *Journal of Social Issues*, 46(4), pp.157–174.
32. UNICEF (2001) *A decade of transition. Monitoring Central and Eastern Europe Project*. Florence: UNICEF.
33. Ursache, S.A., Gabor, V.R., Muntele, I. and Maftei, M. (2021) 'Mortality trends by causes of death and healthcare during a period of global uncertainty (1990–2017)', *Healthcare (Basel)*, 9(6), 748 p. DOI: 10.3390/healthcare9060748.

Статья поступила в редакцию 06.01.2021; одобрена после рецензирования 03.03.2022; принята к публикации 03.03.2022.

Научная статья
УДК: 331.5
DOI: 10.17323/1999-5431-2022-0-1-193-219

АНАЛИЗ ВЫХОДА ИЗ ЗАРЕГИСТРИРОВАННОЙ БЕЗРАБОТИЦЫ: ВОЗМОЖНОСТИ ДЛЯ ФОРМИРОВАНИЯ АКТИВНОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ НА РЫНКЕ ТРУДА

¹ Гильтман Марина Андреевна,

² Мерзлякова Анастасия Юрьевна,

³ Антосик Любовь Валерьевна

^{1, 2, 3} Тюменский государственный университет, научно-учебная лаборатория исследований рынка труда; 625003, г. Тюмень, ул. Володарского, д. 6

¹ Кандидат экономических наук, профессор кафедры экономики и финансов, заведующая научно-учебной лабораторией исследований рынка труда; giltman@rambler.ru

² Кандидат экономических наук, старший научный сотрудник; a.y.merzlyakova@utmn.ru

³ Кандидат экономических наук, старший научный сотрудник; l.antosik@utmn.ru; ORCID ID: 0000-0001-7433-6621

Аннотация. С началом в 2019 г. реформы государственных региональных служб занятости населения и с изменением института выплаты пособия зарегистрированным безработным приобрели особую актуальность вопросы о том, какие именно граждане с какими индивидуальными характеристиками трудоустраиваются через центры занятости и на какие рабочие места; какие индивидуальные характеристики безработных определяют скорость выхода из зарегистрированной безработицы в различные варианты трудоустройства или экономическую неактивность.

Цель исследования состояла в оценке влияния индивидуальных характеристик безработных на длительность пребывания в статусе зарегистрированного безработного. Оценки функции Каплана-Майера для определения выхода из безработицы проводились для различных социально-демографических групп, учитывая гендерную принадлежность, возрастную и образовательную разнородность индивидов, а также различия в месте их проживания.

Тюменская область стала одним из 16 pilotных субъектов РФ, в которых переход к службам занятости нового типа стартовал раньше, чем в большинстве российских регионов. На основе данных за 2019 г., предоставленных службами занятости Тюменской области, показано, с какими категориями граждан государственные центры занятости населения работают уже достаточно эффективно, а какие категории успешнее находят работу самостоятельно. Было установлено, что быстрее с помощью служб занятости трудоустраивались индивиды с невысоким запасом человеческого капитала (без высшего образования), а также те, кто проживали в селе и/или соглашались на временное трудоустройство. Нашедшие работу самостоятельно, как правило, трудоустраивались на более высокие карьерные позиции.

В неактивность быстрее всего переходят наименее квалифицированные безработные. Полученные результаты позволяют сделать вывод о том, что модернизация службы занятости, повышение ее роли в трудоустройстве разных групп безработных, в том числе и с высоким уровнем квалификации, невозможны без формирования более разнообразного банка вакансий, тесного сотрудничества с работодателями, разработки и внедрения эффективных подходов к взаимодействию с гражданами.

Ключевые слова: регистрируемая безработица, моделирование безработицы, анализ времени дожития, служба занятости, трудоустройство, экономическая неактивность

Для цитирования: Гильтман М. А., Мерзлякова А. Ю., Антосик Л. В. Выход из зарегистрированной безработицы: оценка влияния индивидуальных характеристик // Вопросы государственного и муниципального управления. 2022. № 1. С. 193–219. DOI: 10.17323/1999-5431-2022-0-1-193-219.

Финансирование: Исследование выполнено в рамках проекта «Зеркальные лаборатории НИУ ВШЭ» 2020–2022 гг., проект «Региональные рынки труда: выпускники, предприятия, тренды, институты».

Благодарность: Авторы статьи выражают признательность Т. В. Погодовой, руководителю программы развития ФГАОУ ВО «Тюменский государственный университет», за организационную поддержку проекта; Департаменту труда и занятости населения Тюменской области – за предоставленные данные; а также доктору экономических наук, профессору НИУ ВШЭ Смирных Ларисе Ивановне – за консультационную поддержку.

Статья подготовлена в рамках проекта по поддержке публикаций авторов российских образовательных и научных организаций в научных изданиях НИУ ВШЭ (программа «Университетское партнерство»).

Original article

ANALYSIS OF EXIT FROM REGISTERED UNEMPLOYMENT: OPPORTUNITIES FOR FORMING AN ACTIVE REGIONAL POLICY IN THE LABOR MARKET

¹ **Marina A. Giltman,**

² **Anastasia Yu. Merzlyakova,**

³ **Lyubov V. Antosik**

^{1, 2, 3} University of Tyumen, Laboratory for Labour Market Studies,
University of Tyumen; 6 Volodarsky Str., 625003 Tyumen, Russia

¹ PhD, Professor at the Department of Economics and Finance,
Head of the Laboratory for Labour Market Studies; giltman@rambler.ru

² PhD, Senior Research Fellow; a.y.merzlyakova@utmn.ru

³ PhD, Senior Research Fellow; l.antosik@utmn.ru;
ORCID ID: 0000-0001-7433-6621

Abstract. The current study aims to explore individual characteristics of the unemployed, which determine the speed of exit from registered unemployment to various employment options or economic inactivity. Their assessment seems to be urgent due to the reform of the State Regional Employment Services, which began in 2019. In the very beginning of the reform it is important to understand individual characteristics of the citizens, employed through the State Regional Employment Services and their jobs. The article observes who the state employment centers are already working with quite effectively, and which categories of citizens are still more successful in finding work on their own. The Tyumen region has become one of 16 pilot subjects of the Russian Federation where the transition to a new type of the State Regional Employment Service started earlier than in most Russian regions. In addition, in 2019 the institution of paying benefits to registered unemployed people has changed. That is why in our study we refer to the data for 2019, kindly provided by the Employment Service of the Tyumen region. The purpose of this work is to assess the influence of individual characteristics of the unemployed on the period of being in the status of a registered unemployed. Estimates of the Kaplan-Meier function to determine the exit from unemployment were carried out for various socio-demographic groups, taking into account gender, age and educational heterogeneity of individuals, as well as differences in their place of residence. The analysis is based on data provided by the employment services of the Tyumen region for 2019. The results showed that individuals with a low level of human capital (without higher education), as well as those who lived in a village and / or agreed to temporary employment, were the fastest to get employed with the help of employment services. However, those who found work on their own, as a rule, got employed for higher career positions.

The least qualified unemployed were the fastest to join the group of economically inactive people. The obtained results allow us to conclude that modernizing the employment service and increasing its role in the employment process is impossible without creating a more diverse bank of vacancies, close cooperation with employers and developing effective approaches to the employment of unemployed with a high level of qualifications.

Keywords: registered unemployment, unemployment modelling, survival analysis, employment service, employment, economic inactivity

For citation: Giltman, M., Merzlyakova, A. and Antosik, L. (2022) 'Exit from registered unemployment: Estimating the impact of individual characteristics', *Public Administration Issues*, 1, pp. 193–219 (in Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2022-0-1-193-219.

JEL Classification: J64, J68.

Acknowledgements: The authors of the article are grateful to T.V. Pogodaeva, Head of the Development Program of Tyumen State University for organizational support of the project, the Department of Labor and Employment of the Tyumen Region for providing data, as well as Doctor of Economics, Professor of the National Research University Higher School of Economics Smirnykh Larisa I. for consulting support.

The article was prepared as part of a project to support publications by authors of Russian educational and scientific organizations in scientific publications of the National Research University Higher School of Economics, Russia (University Partnership Program).

Введение

Одной из наиболее обсуждаемых тем в сфере содействия занятости населения РФ является модернизация Службы занятости населения («Служба занятости населения 2.0»¹), реализуемая в рамках национального проекта «Повышение производительности труда и поддержка занятости», федерального проекта «Поддержка занятости и повышение эффективности рынка труда для обеспечения роста производительности труда». Предполагается, что службы занятости населения начнут функционировать в качестве современных кадровых центров, оказывая проактивное содействие профессиональной реализации граждан (Служба занятости..., 2019). С начала 1990-х гг. службы занятости в России играли весьма скромную роль в решении проблем трудоустройства безработных, а динамика регистрируемой безработицы чаще отражала изменение возможностей служб занятости, чем реальную ситуацию на рынке труда (Капелюшников, 2009). Граждане более активно регистрировались в службах занятости в те периоды, когда повышалось пособие по безработице (Гильтман и др., 2019). Например, ре-

¹ URL: <https://rostrud.gov.ru/SZN2/>.

форма пособия по безработице в 2020 г., негативные ожидания населения относительно роста безработицы и упрощение процедуры регистрации в качестве безработного в службах занятости населения в связи с пандемией COVID-19 привели к тому, что по итогам 2020 г. численность зарегистрированных безработных в России выросла в три раза по сравнению с 2019 г. (Копыток, Кузьмина, 2020).

Ранее в российской экономической литературе неоднократно обсуждались различия в общей и регистрируемой безработице как одна из отличительных черт российской модели рынка труда (Капелюшников, 2009; Гимпельсон, Капелюшников, 2015; Гильтман и др., 2019; Вишневская, Зудина, 2019). Но работ, посвященных исследованиям современного состояния вопросов о том, какие именно граждане (обладающие какими индивидуальными характеристиками) трудоустраиваются через центры занятости и на какие рабочие места, сегодня крайне мало. *Исследования такого рода важны, если мы хотим понять, что нужно сделать, чтобы государственные центры занятости населения стали полноценным каналом поиска работы и задачи модернизации Службы занятости населения были выполнены.*

За рубежом длительность нахождения в зарегистрированной безработице чаще всего связывают с периодом получения пособия по безработице. В частности, исследуют взаимосвязь продолжительности получения пособия по безработице и обеспечения лучшего соответствия навыков работника и рабочего места, а также длительности безработицы и уровня заработной платы после выхода из безработицы (Tuit, van Ours, 2010; Boeri, Macis, 2010; Gonzalez-Rozada, Ruffo, 2016; Kyurä, Pesola, 2020a; Brown et al., 2021). Например, были найдены положительные эффекты влияния длительности выплат пособий по безработице на трудоустройство безработных на более производительные рабочие места в работах Acemoglu, Shimer (2000), Le Barbanchon (2016), Uren (2018) и др. Логика такого положительного влияния заключается в том, что у безработных есть больше времени для поиска лучшего рабочего места, а у работодателей – для создания подходящих рабочих мест (Acemoglu, Shimer, 2000). Отдельное место занимают исследования влияния особых условий выплаты пособий по безработице пожилым людям на их последующее трудоустройство или переход в неактивность (Arranz, Garcia-Serrano, 2020; Kyurä, Pesola, 2020b и др.).

Безусловно, исследования активной и пассивной политики на рынках труда стран, прошедших через путь трансформации от командно-административной к рыночной экономике, требует особых подходов. Зачастую инструменты этой политики изобретались быстро, минуя длительный этап подстройки под нужды современных рынков труда, как это происходило в западных странах (Góra, Schmidt, 1998; Kluve et al., 2008; Tyrowicz, Wojcik, 2010; Lehmann, Muravyev, 2015 и др.). Так, сложно предположить, что в современных российских условиях сроки выплаты пособий играют такую же важную роль, как в западных странах, в связи с тем, что размер пособий крайне невелик (Вишневская, Зудина, 2019). Невысокий размер пособия по безработице не позволяет рассматривать данный инструмент как альтернативу заработной плате, поэтому главной задачей работы служб

занятости населения является не назначение пособия, а наиболее быстрое трудоустройство безработного на соответствующее его квалификации рабочее место. В данном исследовании для оценки длительности пребывания индивида в статусе зарегистрированного безработного в службе занятости мы обращаемся к функциям дожития, а именно используем функцию Каплана-Майера. Функции дожития позволяют оценить длительность пребывания индивида в определенном эпизоде, а также влияние определенных факторов на скорость выхода из него. В нашем случае эпизод – это время от начала регистрации в качестве безработного до выхода из этого состояния в трудоустройство или неактивность. Факторами, ускоряющими или замедляющими процесс выхода индивида из состояния зарегистрированной безработицы, являются такие его характеристики, как пол, возраст, образование, место жительства. Используя функцию Каплана-Майера, мы пытаемся ответить на вопросы о том, какие индивидуальные характеристики безработного способствуют более быстрому его трудоустройству и на каких условиях. Для формирования активной политики на региональном рынке труда важно понимать, каких безработных службы занятости трудоустраивают достаточно успешно уже сейчас и какими индивидуальными характеристиками обладают те безработные, которые, несмотря на обращение в службу занятости населения, не находят там подходящих вакансий и в итоге трудоустраиваются самостоятельно или переходят в экономическую неактивность. Ответы на эти вопросы помогут разработать более адресные меры поддержки для разных групп безработных, более эффективно их реализовывать.

Цель исследования – оценить влияние индивидуальных характеристик безработных на длительность пребывания в статусе зарегистрированного безработного до момента трудоустройства или выхода в неактивность. Предметом исследования являются индивидуальные характеристики безработных, определяющие скорость выхода из зарегистрированной безработицы в различные варианты трудоустройства или экономическую неактивность.

Исследование проводилось на данных, предоставленных службами занятости Тюменской области за 2019 год, т.е. до введения антиковидных мер, которые могли бы существенно зашумлять данные о трудоустройстве и индивидуальных характеристиках безработных в связи с большим количеством дополнительных мероприятий и выплат безработным, реализуемых через службы занятости населения в 2020 г. Оценивание периодов длительности безработицы (скорости выхода из безработицы) проводилось с помощью функции дожития (survival analysis).

Методология и стратегия оценивания

Для оценки влияния различных факторов на продолжительность пребывания в каком-либо эпизоде, имеющем четко определяемые начало и окончание, в экономической литературе часто используют функции дожития (Denisova, 2001; Денисова, 2017; Boškoski et al., 2021 и др.).

Эконометрическими моделями дожития называются модели, которые позволяют анализировать продолжительность пребывания в каком-либо состоянии до перехода к другому (Колин и др., 2015).

Длительность состояния является неотрицательной случайной величиной T , зачастую дискретной в экономических данных. Обозначим функцию распределения величины T как $F(t)$, функцию плотности – как

$$f(t) = dF(t)/dt.$$

Тогда вероятность того, что время жизни, или длительность состояния, окажется меньше t , равна

$$F(t) = P[T \leq t] = \int_0^t f(s)ds \quad (1)$$

Вероятность того, что время жизни окажется больше или равно t , называется функцией выживания, задаваемой следующим образом:

$$S(t) = Pr[T > t] = 1 - F(t) \quad (2)$$

Также наиболее важным понятием в анализе времени жизни является функция риска. Она означает мгновенную вероятность перехода к другому состоянию, при условии, что объект дожил до некоторого момента времени t

$$\lambda(t) = \lim_{\Delta t \rightarrow 0} \frac{Pr[t \leq T \leq t + \Delta t | T \geq t]}{\Delta t} = \frac{f(t)}{S(t)} \quad (3)$$

Особенность методов анализа выживаемости состоит в том, что они применяются к неполным данным. Это связано с тем, что некоторые объекты невозможно наблюдать на всем протяжении их жизни и данные оказываются цензурированными. Например, исследование о текущем состоянии безработицы может содержать информацию только о незавершенных событиях, т.е. о людях, которые еще не нашли работу, поэтому мы не сможем понять, сколько времени требуется человеку для поиска работы. Вместо этого мы сможем узнать лишь, как долго тот или иной индивид уже является безработным.

Цензурирование бывает справа, слева или в интервале. В рассматриваемом исследовании данные цензурируются справа, т.е. мы наблюдаем объект с начального момента (с постановки безработного на учет в службе занятости) до момента цензурирования c . Для учета цензурирования строится индикатор: $\delta_i = 1$, если произошел переход в ожидаемое состояние; $\delta_i = 0$, если в рассматриваемом периоде переход не произошел.

При моделировании времени жизни используются непараметрические и параметрические модели. Методы непараметрического оценивания хорошо подходят для описания поведения функции выживания. В данных моделях регрессоры отсутствуют, поэтому для того чтобы понять, как ведет себя ключевая переменная в различных условиях, можно по отдельности построить непараметрические оценки для каждого значения объясняющих переменных и сравнить их. Наиболее распространенным методом оценки функций дожития и риска является множительная оценка Каплана-Майера, которая

позволяет оценить функции дожития и риска с учетом цензурирования. Рассмотрим принцип построения оценок Каплана-Майера. Пусть $t_1 t_2 \dots < t_k$ – дискретные моменты времени. Для каждого $j = 1, 2, \dots, k$ пусть d_j – число длительностей, завершившихся к моменту t_j . Пусть m_j – число цензурированных наблюдений между t_j и t_{j+1} . Пусть r_j равняется количеству наблюдений, находящихся под риском в момент перед t_j и равные $r_j = (d_j + m_j) + \dots + (d_k + m_k)$. Оценкой функции риска будет количество наблюдений, завершенных в момент t_j , деленное на количество наблюдений с риском отказа в момент до t_j :

$$\hat{\lambda}_j = \frac{d_j}{r_j} \quad (4)$$

Оценка Каплана-Майера или множительная оценка функции выживания определяется как

$$\hat{S}(t) = \prod_{j|t_j \leq t} (1 - \hat{\lambda}_j) = \prod_{j|t_j \leq t} \frac{r_j - d_j}{r_j} \quad (5)$$

Это убывающая ступенчатая функция со скачками в каждом моменте отказа, оценка которой определяется как непараметрическая оценка метода максимального правдоподобия.

В нашей работе мы используем функцию Каплана-Майера для оценки длительности пребывания индивида в статусе зарегистрированного безработного в службе занятости Тюменской области. Для этого делим безработных на подгруппы по разным признакам: пол, возраст, уровень образования, место жительства и последовательно оцениваем скорость выхода из безработицы в случаях трудоустройства по направлению службы занятости населения (трудоустройство на любую работу, постоянное трудоустройство и временное трудоустройство), самостоятельного трудоустройства и выхода в экономическую неактивность (выбытие из состава рабочей силы).

Данные и их описательный анализ

Для анализа продолжительности состояния безработицы была использована информация, предоставленная службами занятости Тюменской области. База данных содержит 13832 наблюдения (субъектов), которые характеризуют сведения о трудоспособном населении Тюменской области, поставленном на учет в службах занятости в 2019 г.

Длительность эпизода пребывания в статусе зарегистрированного безработного (далее – длительность безработицы) рассчитывалась как время между днем постановки на регистрационный учет безработного гражданина в одном из центров занятости населения Тюменской области и снятием с регистрационного учета, осуществляемыми в соответствии с Правилами регистрации безработных граждан, определенными Постановлением Правительства РФ от 07.09.2012 N 891. При этом снятие с регистрационного учета безработных граждан происходит в случаях: признания гражданина занятым по основаниям, предусмотренным статьей 2 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации»; прохожде-

ния профессионального обучения или получения дополнительного профессионального образования по направлению государственных учреждений службы занятости населения с выплатой стипендии; назначения пенсии, предусмотренной пунктом 2 статьи 32 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации», либо назначения страховой пенсии по старости, в том числе досрочно, либо назначения пенсии по старости или пенсии за выслугу лет по государственному пенсионному обеспечению и др. (Постановление Правительства РФ от 07.09.2012 N 891, п. 20).

В качестве ключевых факторов, объясняющих длительность безработицы, мы использовали гендерную принадлежность (*пол*); возраст безработного (*количество полных лет*); уровень образования (категориальная переменная, принимающая значения: «*Среднее образование и ниже среднего*», «*Среднее профессиональное образование*», «*Высшее образование и выше*»); тип населенного пункта (категориальная переменная, принимающая значения: «*Областной центр*», «*Город* (кроме областного центра), «*Село*»).

Все данные цензурируемы справа. Технически цензурирование осуществлялось следующим образом: нами была создана переменная *status* на основе данных, характеризующих причину снятия безработного с учета в службе занятости. Переменная *status* принимает значение 1 для наблюдений, которые трудоустраиваются как на постоянную, так и на временную работу, а наблюдения, которые снимаются с учета по иным причинам или продолжают искать работу с помощью службы занятости, являются цензурированными, и переменная *status* для них принимает значение 0.

Рассмотрим основные характеристики и распределение выбранных переменных для нашей выборки (табл. 1).

Таблица 1
Общая характеристика основных переменных

N	Переменная	Значение	Общее				Женщины				Мужчины			
			Число наблюдений	Доля (%) наблюдений	Среднее	Стандартное отклонение	Число наблюдений	Доля (%) наблюдений	Среднее	Стандартное отклонение	Число наблюдений	Доля (%) наблюдений	Среднее	Стандартное отклонение
1	Пол	Женский	7516	54,3	0,46	0,50	-	-	-	-	-	-	-	-
		Мужской	6316	45,7			-	-	-	-	-	-	-	-
2	Возраст	В годах	-	-	40,4	11,3	-	-	39	9,9	-	-	42,2	12,6
3	Возрастные группы	18 и моложе	207	1,5	0,02	0,12	79	1,1	0,01	0,10	128	2,0	0,02	0,14
		19–35	4855	35,1	0,35	0,48	2889	38,4	0,38	0,49	1966	31,1	0,31	0,46
		36–54	7433	53,7	0,54	0,50	4545	60,5	0,61	0,49	2888	45,7	0,46	0,5
		55 и старше	1337	9,7	0,10	0,30	3	0,0	0	0	1334	21,1	0,21	0,41

N	Переменная	Значение	Общее				Женщины				Мужчины			
			Число наблюдений	Доля (%) наблюдений	Среднее	Стандартное отклонение	Число наблюдений	Доля (%) наблюдений	Среднее	Стандартное отклонение	Число наблюдений	Доля (%) наблюдений	Среднее	Стандартное отклонение
4	Тип населенного пункта	Областной центр	6794	49,1	0,49	0,50	3898	51,9	0,52	0,5	2896	45,9	0,46	0,5
		Город	3138	22,7	0,23	0,42	1732	23,0	0,23	0,42	1406	22,3	0,22	0,42
		Село	3900	28,2	0,28	0,45	1886	25,1	0,25	0,43	2014	31,9	0,32	0,47
5	Уровень образования	Среднее общее и ниже	4797	34,7	0,35	0,48	1979	26,3	0,26	0,44	2818	44,6	0,45	0,50
		Среднее профессиональное	4924	35,6	0,36	0,48	2649	35,2	0,35	0,48	2275	36,0	0,36	0,48
		Высшее	4111	29,7	0,30	0,46	2888	38,4	0,38	0,49	1223	19,4	0,19	0,40

Источники: Расчеты авторов на основе данных собственного исследования (– и далее, если не указано иное).

Как мы видим, состав зарегистрированных безработных весьма разнороден. Среди безработных преобладают женщины (54,3%), лица в возрасте 36–54 лет (53,7%), жители областного центра (г. Тюмени). Более двух третей зарегистрированных безработных не имели высшего образования (высшее образование имели 29,7% всех безработных; среднее профессиональное – 35,6%; среднее общее и ниже – 34,7%).

Из гендерных различий в распределении зарегистрированных безработных стоит отметить, во-первых, разную возрастную структуру мужчин и женщин. Несмотря на то что 2019 год был годом начала повышения пенсионного возраста, женщин старше 54 лет в составе зарегистрированных безработных было совсем немного – три человека. В подавляющем большинстве случаев возраст зарегистрированных безработных женского пола достигал значения 54 года. Как следствие, в возрасте 36–54 года находилось 60,5% безработных женщин и 45,7% безработных мужчин. Соответственно, в возрастной группе «55 лет и старше», как отмечалось выше, почти не было женщин, тогда как мужчин было 21,1%. Во-вторых, достаточно неравномерно мужчины и женщины, зарегистрированные в качестве безработных, распределялись по типу населенного пункта: в Тюмени (областном центре) проживали почти 52% женщин и только 46% мужчин, а в сельской местности – почти 32% мужчин и только 25% женщин. В-третьих, мы видим и разный уровень образования у мужчин и женщин, зарегистрированных в качестве безработных. Так, высшее образование имели 38,4% женщин и только 19,4% мужчин, и совсем другая картина для уровня «среднее образование и ниже» – оно было у 26,3% женщин и у 44,6% мужчин. Указанные различия

в структуре распределения мужчин и женщин, зарегистрированных в качестве безработных, послужили причиной анализа скорости выхода из состояния безработицы не только для всех зарегистрированных безработных, но и отдельно для мужчин и женщин.

Усредненные оценки выхода из безработицы

В этом разделе мы моделируем процесс завершения эпизода нахождения индивида в статусе зарегистрированного безработного с помощью функции дожития Каплана-Майера. Как уже отмечалось выше, началом эпизода пребывания в зарегистрированной безработице является постановка безработного гражданина на регистрационный учет в одном из Центров занятости населения, а окончанием эпизода – снятие его с регистрационного учета безработных граждан по основаниям, предусмотренным Постановлением Правительства РФ от 07.09.2012 N 891 (п. 20). Для целей настоящего исследования мы выделяем следующие варианты окончания эпизода зарегистрированной безработицы: трудоустройство на работу любого характера, постоянное трудоустройство, временное трудоустройство, самостоятельное трудоустройство и переход в неактивность (выбытие из состава рабочей силы). Выделение названных вариантов окончания периода пребывания в зарегистрированной безработице определялось разным статусом экономической активности (трудоустроен или перешел в неактивность), разной степенью участия Службы занятости населения в трудоустройстве безработного (самостоятельно нашел работу или по направлению Службы занятости) и разными условиями занятости (постоянная работа или временная).

Таблица 2

Характеристика среднего времени дожития: вся выборка и по подгруппам (*трудоустройство на работу любого характера*)

Группы субъектов	Время дожития (дней)			Всего наблюдений/субъектов
	25% выборки	50% выборки	75% выборки	
A	1	2	3	4
Вся выборка	69	168	349	13832
<i>Пол *</i>				
Женский	70	173	353	7516
Мужской	68	162	347	6316
<i>Возраст***</i>				
18 лет и младше	12	75	229	207
19–35	62	156	312	4855
36–54	73	172	352	7433
55 и старше	88	215	449	1337

Группы субъектов	Время дожития (дней)			Всего наблюдений/ субъектов
	25% выборки	50% выборки	75% выборки	
A	1	2	3	4
Образование***				
Среднее общее образование и ниже	42	138	324	4797
Среднее профессиональное образование	81	185	371	4924
Высшее образование и послевузовское	81	185	356	4111
Место жительства***				
Областной центр	91	216	405	6794
Город	59	158	358	3138
Село	39	117	255	3900

Примечания: * значимо на 10%; ** значимо на 5%; *** значимо на 1%.

В Таблице 2 представлена наиболее общая характеристика среднего времени дожития (длительности эпизода нахождения в статусе зарегистрированного безработного), оцененная с помощью функции выживания Каплана-Майера в целом по всей совокупности и отдельно – для групп мужчин и женщин (табл. 2, 3). Результаты показывают, что в среднем для 50% индивидов длительность безработицы составляет 168 дней. При этом для 25% безработных она длится 69 дней, а для 75% – 349 дней. Женщины дольше остаются безработными, чем мужчины. Если для 50% женщин средняя длительность безработицы до момента трудоустройства составляет в среднем 173 дня, то у мужчин – 162 дня.

Если рассматривать возрастные группы без учета влияния других факторов, то можно сделать вывод, что с возрастом процесс выхода из безработного состояния в трудоустройство замедляется. Длительность безработицы для возрастных групп 18 лет и младше и 19–35 лет меньше, чем в среднем по выборке, а для 36–54 лет и 55 лет и старше – больше (табл. 2). При этом наиболее существенное увеличение периода пребывания в безработице можно заметить при сравнении групп 18 лет и младше и 19–35 лет: для 50% выборки безработных 18 лет и младше длительность безработицы составляла 75 дней, тогда как для 19–35 лет – уже 156 дней. Для 50% выборки безработных в возрасте 36–54 лет период пребывания в безработице составил 172 дня, а для лиц старших возрастов (55 лет и старше) – 215 дней. Отметим также, что при сохранении похожих тенденций для 25 и 75% выборки во всех возрастных группах, для 75% выборки в возрасте 55 и старше длительность безработицы составляла более года (449 дней).

Длительность безработицы зависит также от уровня образования. Так, для 50% выборки период нахождения в безработице для лиц со средним образованием и ниже составлял 138 дней, т.е. был короче, чем для 50% всех безработных без разделения их по уровням образования. Безработные со средним профессиональным, а также вузовским и послевузовским образо-

ванием трудоустраивались медленнее, чем в среднем по выборке: для 25 и 50% выборки длительность безработицы совпадает у обеих групп и составляла соответственно 81 день и 185 дней. Для 75% выборки длительность безработицы для лиц с высшим образованием все же чуть меньше – 356 дней против 371 дня для безработных со средним профессиональным образованием.

Оценки влияния места проживания на скорость трудоустройства показали, на первый взгляд, континуитивные результаты: в областном центре безработные трудоустраиваются медленнее, чем в менее крупных городах, а в сельской местности – быстрее, чем в любом городе. Длительность безработицы, соответственно, составляла для 50% выборки безработных в областном центре 216 дней, в других городах Тюменской области – 158 дней и в сельской местности – 117 дней. Интерпретация полученных результатов может быть тем не менее вполне логична и будет приведена в дискуссионной части работы.

Оценки длительности безработицы отдельно для мужчин и женщин в случае трудоустройства на работу любого характера представлены в Приложении, Таблица П1. В целом результаты совпадают с уже описанными, кроме того что для 50% безработных мужчин в возрасте 36–54 лет длительность безработицы была меньше, чем в среднем по выборке. Кроме этого, по-разному длился период безработицы для женщин и мужчин в зависимости от уровня образования: женщины с высшим образованием трудоустраивались быстрее, чем со средним профессиональным образованием (185 дней против 192 дней для 50% выборки), а мужчины – медленнее (190 дней против 174 дней для 50% выборки). Также обращает на себя внимание незначительное, но все же имеющееся расхождение в продолжительности периода безработицы в областном центре для мужчин и женщин (табл. П1) по сравнению со всей выборкой (табл. 2): 50% безработных женщин, проживающих в областном центре, трудоустраивались чуть быстрее (213 дней), а мужчины – чуть медленнее (219 дней), чем в целом по выборке (216 дней).

Что касается длительности безработицы при выходе из нее в постоянное трудоустройство (табл. 3), то здесь есть два основных отличия от выхода в трудоустройство на любую работу (табл. 2): во-первых, продолжительность периода безработицы для лиц с высшим образованием большая, чем для лиц со средним профессиональным образованием, и это справедливо для 25, 50 и 75% выборки, причем в наибольшей степени эти различия выражены для женщин (Приложение, табл. П2). Во-вторых, по мере увеличения числа наблюдений (движения от 25% выборки к 75% выборки, см. табл. 3) становится очевидно, что выход из безработицы в постоянное трудоустройство в сельской местности происходит медленнее, чем в городах (кроме областного центра), тогда как для выхода в трудоустройство на любую работу была характерна противоположная тенденция (табл. 2). Оценки длительности трудоустройства на постоянную работу в разрезе пола (Приложение, табл. П2) показывают еще большие, по сравнению с любыми вариантами трудоустройства (Приложение, табл. П1), различия в продолжительности безработицы для женщин и мужчин областного центра: женщины трудоустраиваются на постоянную работу медленнее, в среднем за 160 дней (для 50% выборки), а мужчины быстрее – 119 дней для 50% выборки.

Таблица 3

**Характеристика среднего времени дожития: вся выборка
и по подгруппам (постоянное и временное трудоустройство)**

Группы субъектов	Время дожития (дней) 50% выборки		Наблюдений/субъектов		
	Трудоустройство на постоянную работу	Трудоустройство на временную работу	Всего	Из них трудоустроенных на постоянную работу	Из них трудоустроенных на временную работу
A	1	2	3	4	5
Среднее по выборке	119	14	13832	4346	1535
Пол***					
Женский	137	14	7516	2537	711
Мужской	107	13	6316	1809	824
Возраст***					
18 лет и младше	17	12	207	11	92
19–35	103	12	4855	1472	469
36–54	139	15	7433	2518	755
55 и старше	132	32	1337	345	219
Образование***					
Среднее общее образование и ниже	89	12	4797	1150	1100
Среднее профессиональное образование	119	30	4924	1530	375
Высшее образование и послевузовское	174	20	4111	1666	60
Место жительства***					
Областной центр	143	17	6794	2177	270
Город	106	16	3138	869	413
Село	106	12	3900	1300	852

Примечания: * значимо на 10%; ** значимо на 5%; *** значимо на 1%.

Выход из зарегистрированной безработицы во временное трудоустройство (табл. 3) ожидаемо происходил намного быстрее, чем в постоянное. Длительность безработицы для индивидов, трудоустроившихся на временные работы, была для некоторых групп безработных до 10 раз меньше, чем для тех, кто трудоустроился на постоянное место работы (табл. 3). При этом для трудоустроившихся на временные работы практически нет отличий в продолжительности безработицы для разных групп безработных (табл. 3). Единственный нюанс, который обращает на себя внимание, – это более быстрый

выход из безработицы женщин с высшим образованием по сравнению с мужчинами с высшим образованием (Приложение, табл. П2), что нехарактерно для других вариантов выхода из безработицы (Приложение, табл. П1 – П3). Так, 50% безработных женщин трудоустраивались на временные работы в среднем за 16 дней, тогда как 50% безработных мужчин – за 52 дня, а для 75% выборки эти сроки составляли соответственно 48 дней для женщин и 126 дней для мужчин (Приложение, табл. П2).

Таблица 4

**Характеристика среднего времени дожития:
вся выборка и по подгруппам
(самостоятельное трудоустройство и переход в неактивность)**

Группы субъектов	Время дожития (дней) 50% выборки		Наблюдений/субъектов		
	Самостоятельный трудоустройство	Переход в неактивность	Всего	Из них трудоустроенных самостоятельно	Из них выбывших из активности
A	1	2	3	4	5
Среднее по выборке	317	201	13832	2797	5079
<i>Пол***</i>					
Женский	301	212	7516	1701	2615
Мужской	333	173	6316	1096	2464
<i>Возраст***</i>					
18 лет и младше	229	95	207	7	60
19–35	266	172	4855	990	1749
36–54	319	209	7433	1609	2694
55 и старше	489	264	1337	191	576
<i>Образование***</i>					
Среднее общее образование и ниже	438	162	4797	563	1729
Среднее профессиональное образование	355	193	4924	890	1941
Высшее образование и послевузовское	241	244	4111	1344	1409
<i>Место жительства***</i>					
Областной центр	434	203	6794	1793	2930
Город	283	194	3138	422	1087
Село	335	208	3900	582	1062

Примечания: * значимо на 10%; ** значимо на 5%; *** значимо на 1%.

Самый длительный период выхода из безработицы наблюдался для случаев самостоятельного трудоустройства (табл. 4). В отличие от постоянного и временного (табл. 3) трудоустройства по направлению служб занятости, самостоятельно женщины трудоустраивались быстрее мужчин – в среднем по выборке 50% безработных женщин самостоятельно трудоустраивались через 301 день, а 50% безработных мужчин – через 333 дня. Тенденция более быстрого выхода из безработицы для самостоятельно трудоустраившихся женщин особенно заметна в сельской местности (для 50% выборки длительность безработицы составляла 300 дней для женщин и 450 дней для мужчин) и среди тех, чей уровень образования был не выше среднего общего (для 50% выборки длительность безработицы составляла 365 дней для женщин и 466 дней для мужчин) (Приложение, табл. П3). Также, в отличие от других вариантов трудоустройства, самостоятельно быстрее всего трудоустраивались безработные с высшим образованием (241 день для 50% выборки), а медленнее всего – безработные с уровнем образования не выше среднего общего (438 дней для 50% выборки) (табл. 4). Интересно, что длительность безработицы для мужчин и женщин со средним профессиональным и высшим образованием была примерно одинакова (Приложение, табл. П3).

Противоположным трудоустройству по своему экономическому содержанию выходом из безработицы является переход в неактивность (табл. 4). Сразу обращает на себя внимание то, что мужчины переходят из зарегистрированной безработицы в неактивность быстрее (для 50% выборки, в среднем за 173 дня), чем женщины (для 50% выборки, в среднем за 212 дней), и эти различия более существенны, чем для постоянного и временного (табл. 3) трудоустройства. По уровню образования медленнее всего переходят в неактивность безработные с высшим образованием (за 244 дня для 50% выборки и 648 дней для 75% выборки), а быстрее всего – безработные с уровнем образования не выше среднего общего (162 дня для 50% выборки и 332 дня для 75% выборки) (табл. 4). Как ни странно, но различия в скорости выхода из безработицы в неактивность между возрастными группами сохраняются примерно те же, что и для разных форм трудоустройства – медленнее уходят в неактивность безработные более старших возрастных групп (табл. 4). Между мужчинами и женщинами длительность периода зарегистрированной безработицы при выходе в неактивность в большей степени различается для возрастной группы 36–54 года (237 дней для 50% безработных женщин и 178 дней для 50% безработных мужчин) и в зависимости от места жительства: если для 50% выборки длительность безработицы для женщин была более 200 дней в любом типе поселения, то 50% безработных мужчин быстрее всего переходили в неактивность в областном центре (в среднем 164 дня), а медленнее всего – в сельской местности (в среднем 208 дней) (Приложение, табл. П3).

Характеристики вакансий и рабочих мест

Выявленные различия в длительности регистрируемой безработицы в случаях трудоустройства по направлению службы занятости населения и самостоятельного трудоустройства логически привели нас к идеи анализа банка

вакансий службы занятости и рабочих мест, на которые трудоустраивались безработные самостоятельно. Принципиальное различие трудоустройства по направлению службы занятости и самостоятельного заключается в том, что в первом случае речь идет о периоде, необходимом для обеспечения лучшего соответствия навыков безработного и вакансий, имеющихся в службе занятости, а во втором – рассматриваются все вакансии на рынке труда, поэтому результаты в случае самостоятельного трудоустройства (например, для групп населения с разным уровнем образования) проще интерпретировать, исходя из экономической логики функционирования рынка труда.

Для лучшего понимания результатов, представленных в предыдущем разделе, нами было проведено сравнение вакансий, на которые трудоустраиваются безработные самостоятельно и с помощью службы занятости Тюменской области. К последней группе были отнесены те, кто устроился по направлению службы занятости, на субсидируемое рабочее место или на общественные работы, – всего 1939 человек. Самостоятельно трудоустроились 2770 человек.

Классификация вакансий осуществлялась в соответствии с Общеотраслевыми квалификационными характеристиками должностей работников, занятых на предприятиях, в учреждениях и организациях², Общероссийским классификатором профессий рабочих, должностей служащих и тарифных разрядов (ОК 016-94).

Анализ показал, что 69% нашедших работу с помощью службы занятости становятся рабочими, 18,3% – специалистами, 9,9% – служащими и только 2,8% – руководителями. Для самостоятельно трудоустроенных эти значения составили 45%; 32,7%; 9,2% и 13,1% соответственно (рис. 1).

Рисунок 1



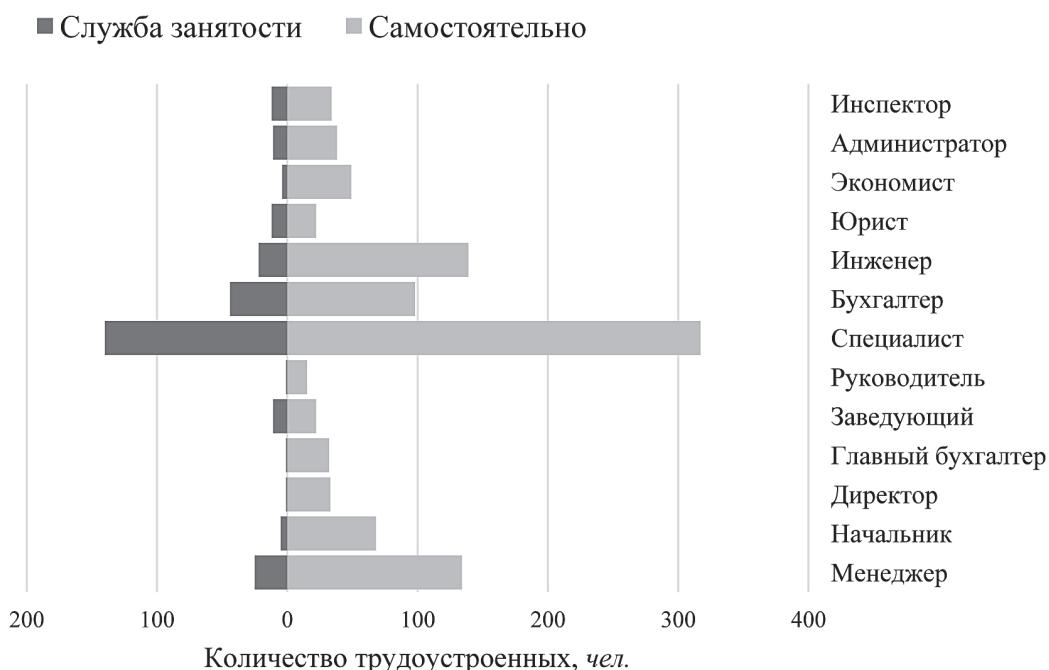
Источник: Здесь и далее, если не указано иное, составлен авторами по данным Департамента труда и занятости населения Тюменской области, 2019 г.

² Утв. Постановлением Минтруда России от 21.08.1998 N 37, в ред. приказов Минтруда России от 15.05.2013 N 205, от 12.02.2014 N 96.

Работу на руководящих позициях чаще находят самостоятельно: 134 человека устроились на должность менеджера, 68 человек – на должность начальника, 33 и 32 человека – директорами и главными бухгалтерами соответственно (рис. 2). При содействии службы занятости только 55 человек смогли занять руководящие позиции. В отношении должностей специалистов прослеживается та же тенденция. Самостоятельно устроились 907 человек, тогда как с помощью службы занятости – 355 человек. Распределение по вакансиям представлено на Рисунке 2.

Рисунок 2

Трудоустройство безработных на должности руководителя и специалиста, чел.



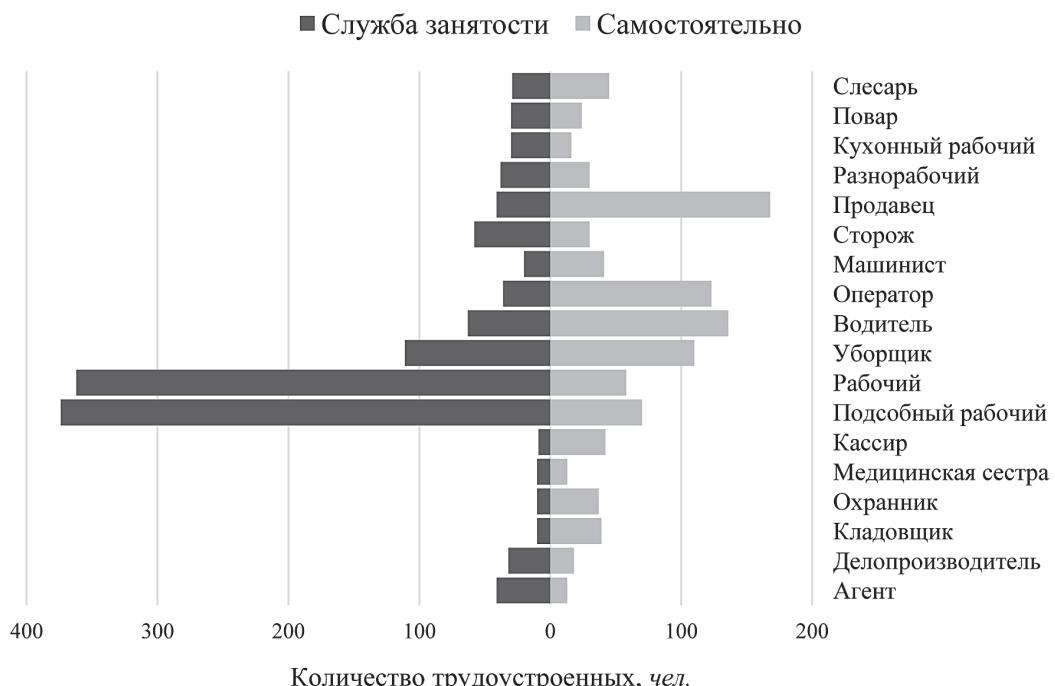
Наибольшее число безработных самостоятельно нашли работу кассира (42), кладовщика (39) и охранника (37). Помощь, оказанная службой занятости, позволила 41 человеку устроиться на позицию агента, 32 – делопроизводителя.

Рассматривая трудоустройство на позиции рабочих, следует отметить, что самостоятельно чаще устраиваются продавцом, водителем и оператором (рис. 3), а при содействии службы занятости – подсобным рабочим (374 чел.) и рабочим (362 чел.), а также уборщиком (111 чел.).

Таким образом, качество вакансий, предлагаемых службой занятости, невысокое: 736 человек из 1939, трудоустроенных с помощью службы занятости, стали рабочими и подсобными рабочими. Самостоятельный поиск позволяет найти работу на более высокой позиции, в том числе и на руководящей должности, однако, как показал наш анализ ранее, требует больших временных затрат.

Рисунок 3

Трудоустройство безработных на должности служащих (технических исполнителей) и рабочих, чел.



Выводы и дискуссия

Оценка влияния индивидуальных характеристик безработных на длительность пребывания в статусе зарегистрированного безработного показала, что наиболее быстро безработные, состоящие на учете в СЗН, трудоустраиваются на временные работы по направлению центров занятости, а медленнее всего – находят работу самостоятельно. При этом те, кто нашли работу самостоятельно, как правило, трудоустраивались на более высокие карьерные позиции – среди них было больше специалистов и руководителей. Медленнее трудоустраивались лица старших возрастов, вне зависимости от вида трудоустройства (временное, постоянное или самостоятельное).

Достаточно медленно находили работу безработные с высшим образованием, но находили ее при этом самостоятельно. Объяснить это можно тем, что лица с высшим образованием более придирчивы к содержанию работ, карьерной позиции, предусмотренной вакансией. Среди них могло быть также больше тех, кто имел накопления за счет более высоких (по сравнению с менее образованными индивидами) доходов до состояния безработицы.

Несколько удивительными, на первый взгляд, кажутся результаты, свидетельствующие, что в областном центре безработные трудоустраиваются медленнее, чем в менее крупных городах, а в сельской местности – быстрее, чем в любом городе. Но на самом деле в сельской местности потребность

в любой работе и заработке может быть намного выше, а ожидания безработных относительно совпадения их навыков и требований рабочего места, а также будущих карьерных перспектив, наоборот, могут быть намного ниже, чем в городах и областном центре. В селах гораздо сложнее устроиться на постоянную работу и рассчитывать на поддержку партнера или накопления, так как уровень жизни в сельской местности зачастую невысок. Все это может объяснять тот факт, что эпизоды пребывания в безработице в сельской местности короче, чем в городах.

Наш анализ также показал, что самостоятельное трудоустройство демонстрирует логически более ожидаемые закономерности функционирования рынка труда по всем группам субъектов. Например, как уже отмечалось, безработные с высшим образованием находят работу самостоятельно быстрее всего. Это может быть объяснено тем, что на рынке труда с выбором рабочих мест, не ограниченном банком вакансий службы занятости, требования к работникам достаточно высоки, и именно лица с высшим образованием оказываются более конкурентоспособными и востребованными. Этую идею подкрепляет и тот факт, что в неактивность быстрее всего переходят наименее квалифицированные безработные.

Таким образом, проведенное исследование показало, что наиболее быстро с помощью служб занятости трудоустраивались индивиды с невысокими запасами человеческого капитала (без высшего образования), а также те, кто проживали в селе и/или соглашались на временное трудоустройство. Использованную в настоящем исследовании методику оценки функций выживаемости для определения скорости и направлений выхода из зарегистрированной безработицы можно применять на данных других регионов. Оценка длительности эпизода пребывания индивида в качестве зарегистрированного безработного в зависимости от его индивидуальных характеристик относительно проста, у служб занятости есть все данные, необходимые для проведения подобного анализа. В перспективе результаты, полученные на основе оценок функций выживаемости, можно апробировать на региональных рынках труда для разработки и проведения активной политики для разных групп безработных в зависимости от их уровня образования, места проживания, квалификации и других характеристик.

ЛИТЕРАТУРА

1. Вишневская Н.Т., Зудина А.А. Пособия по безработице и рынок труда в странах ОЭСР и России // Мировая экономика и международные отношения. 2019. Т. 63, № 12. С. 32–41.
2. Гильтман М.А., Обухович Н.В., Токарева О.Е. Активная и пассивная политика на российском рынке труда: централизация или регионализация? // Вопросы экономики. 2019. № 6. С. 79–98.

3. Гимпельсон В.Е., Капелюшников Р.И. Российская модель рынка труда: испытание кризисом // Журнал Новой экономической ассоциации. 2015. № 2. С. 249–254.
4. Денисова И.А. Выход старших возрастных когорт с рынка труда: анализ методами дожития // Население и экономика. 2017. Т. 1, № 1. С. 22–49.
5. Капелюшников Р.И. Конец российской модели рынка труда? М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2009. URL: https://www.hse.ru/data/2010/05/04/1216406865/WP3_2009_06ff.pdf.
6. Копыток В.К., Кузьмина Ю.В. Безработица времен COVID-19: что могут рассказать административные данные? / Центр перспективных управленаеских решений. М.: ЦПУР, 2020. URL: https://cpur.ru/research_pdf/PP_covid_unemployment_2021.pdf.
7. Кэмерон Э., Триведи П. Микроэконометрика: методы и их применение. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2015. С. 654–686.
8. Служба занятости населения нового типа – кадровый центр будущего. М., 2019. URL: https://rostrud.gov.ru/SZN2/buklet/Bouklet_RR_preprint.pdf.
9. Acemoglu D., Shimer R. Productivity gains from unemployment insurance // European Economic Review. 2000. Vol. 44, no. 7. P. 1195–1124.
10. Arranz J., Garcia-Serrano C. Does unemployment benefit duration affect inflows into unemployment? The impact of a law change for older workers // The Journal of the Economics of Ageing. 2020. Vol. 17. URL: <https://doi.org/10.1016/j.jeoa.2020.100278>.
11. Boeri T., Macis M. Do unemployment benefits promote or hinder job reallocation? // Journal of Development Economics. 2010. Vol. 93. P. 109–125.
12. Boškoski P., Perne M., Ramesa M., Boshkoska M. Variational Bayes survival analysis for unemployment modelling // Knowledge-Based Systems. 2021. Vol. 229. URL: <https://doi.org/10.1016/j.knosys.2021.107335>.
13. Brown A., Kohlbrecher B., Merkle C., Snower D. The effects of productivity and benefits on unemployment: Breaking the link // Economic Modelling. 2021. Vol. 94. P. 967–980. URL: <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2020.02.037>.
14. Denisova I. Staying Longer on Unemployment Register in Russia: Lack of Education, Bad Luck or Something Else? Working Papers. Center for Economic and Financial Research (CEFIR). 2001.
15. Gonzalez-Rozada M., Ruffo H. Optimal unemployment benefits in the presence of informal labor markets // Labour Economics. 2016. Vol. 41. P. 204–227. URL: <https://doi:10.1016/j.labeco.2016.06.001>.
16. Góra M., Schmidt C.M. Long-term Unemployment, Unemployment Benefits and Social Assistance: The Polish Experience // Empirical Economics. 1998. No. 23. P. 55–85. URL: <https://econpapers.repec.org/paper/wdipapers/1997-110.htm>.

17. Kluve J., Lehmann H., Schmidt C. Disentangling Treatment Effects of Active Labor Market Policies: The Role of Labor Force Status Sequences // Labour Economics. 2008. No. 15. P. 1270–1295. URL: <https://doi:10.1016/j.labeco.2007.12.002>.
18. Kyrrä T., Pesola H. The effects of unemployment benefit duration: Evidence from residual benefit duration // Labour Economics. 2020a. Vol. 65. 101859. URL: <https://doi:10.1016/j.labeco.2020.101859>.
19. Kyrrä T., Pesola H. Long-term effects of extended unemployment benefits for older workers // Labour Economics. 2020b. Vol. 62. URL: <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2019.101777>.
20. Le Barbanchon T. The effect of the potential duration of unemployment benefits on unemployment exits to work and match quality in France // Labour Economics. 2016. Vol. 42. P. 16–29. URL: [http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0014-2921\(00\)00035-0](http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0014-2921(00)00035-0).
21. Lehmann H., Muravyev A. Labor Market Institutions and Labor Market Outcomes in Transition Economies // International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences, 2nd edition. 2015. Vol. 13. P. 174–182. URL: <http://dx.doi.org/10.1016/B978-0-08-097086-8.94032-7>.
22. Tuit S., van Ours J.C. How changes in unemployment benefit duration affect the inflow into unemployment // Economics Letters. 2010. Vol. 109. P. 105–107. URL: <https://doi.org/10.1016/j.econlet.2010.08.013>.
23. Tyrowicz J., Wojcik P. Active Labour Market Policies and Unemployment Convergence in Transition // Review of Economic Analysis. 2010. No. 2. P. 46–72.
24. Uren L. The redistributive role of unemployment benefits // Journal of Economic Dynamics and Control. 2018. Vol. 90. P. 236–258. URL: <https://doi.org/10.1016/j.jedc.2018.03.003>.

REFERENCES

1. Denisova, I.A. (2017) ‘Vyhod starshikh vozrastnykh kogort s rynka truda: analiz metodami dozhitiya’ [Exit of older age cohorts from the labor market: analysis by survival methods], *Naseleniye i ekonomika*, 1(1), pp. 22–49.
2. Gil’tman, M.A., Obukhovich, N.V. and Tokareva, O.E. (2019) ‘Aktivnaya i passivnaya politika na rossiiskom rynke truda: tsentralizatsiya ili regionalizatsiya?’ [Active and passive labour market policies on the Russian labour market: Centralization or regionalization?], *Voprosy Ekonomiki*, 6, pp. 79–98.

3. Gimel'son, V.Ye. and Kapelyushnikov, R.I. (2015) 'Rossiyskaya model' rynka truda: ispytaniye krizisom' [The Russian labour market model: Trial by recession], *Zhurnal Novoy ekonomicheskoy assotsiatsii*, 2, pp. 249–254.
4. Kapelyushnikov, R.I. (2009) *Konets rossiyskoy modeli rynka truda?* [The end of the Russian model of the labor market?]. Moscow: Higher School of Economics. Available at: https://www.hse.ru/data/2010/05/04/1216406865/WP3_2009_06ff.pdf (accessed 18 November 2021).
5. Kemerov, E. and Trivedi, P. (2015) *Mikroekonometrika: metody i ikh primeneniye* [Microeconometrics: methods and their application]. Moscow: Delo.
6. Kopytok, V.K. and Kuz'mina, Yu.V. (2020) *Bezrabotitsa vremen COVID-19: chto mogut rasskazat' administrativnyye dannyye?* [COVID-19 Unemployment: What can administrative data tell ?]. Moscow: Center for Advanced Management Solutions. Available at: https://cpur.ru/research_pdf/PP_covid_unemployment_2021.pdf (accessed 18 November 2021).
7. *Sluzhba zanyatosti naseleniya novogo tipa – kadrovyy tsentr budushchego* [Employment service of a new type – the personnel center of the future] (2019). Moscow. Available at: https://rostrud.gov.ru/SZN2/buklet/Bouklet_RR_preprint.pdf (accessed 18 November 2021).
8. Vishnevskaya, N.T. and Zudina, A.A. (2019) 'Posobiya po bezrabititse i rynok truda v stranakh OESR i Rossii' [Unemployment benefits and labor market in OECD countries and Russia], *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnyye otnosheniya*, 63(12), pp. 32–41.
9. Acemoglu, D. and Shimer, R. (2000) 'Productivity gains from unemployment insurance', *European Economic Review*, 44 (7), pp. 1195–1124.
10. Arranz, J. and Garcia-Serrano, C. (2020) 'Does unemployment benefit duration affect inflows into unemployment? The impact of a law change for older workers', *The Journal of the Economics of Ageing*, 17. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.jeoa.2020.100278> (accessed 18 November 2021).
11. Boeri, T. and Macis, M. (2010) 'Do unemployment benefits promote or hinder job reallocation?', *Journal of Development Economics*, 93, pp. 109–125.
12. Boškoski, P., Perne, M., Ramesa, M. and Boshkoska, M. (2021) 'Variational Bayes survival analysis for unemployment modelling', *Knowledge-Based Systems*, 229. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.knosys.2021.107335> (accessed 18 November 2021).
13. Brown, A., Kohlbrecher, B., Merkle, C. and Snower, D. (2021) 'The effects of productivity and benefits on unemployment: Breaking the link', *Economic Modelling*, 94, pp. 967–980. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2020.02.037> (accessed 18 November 2021).
14. Denisova, I. (2001) 'Staying longer on unemployment register in Russia: Lack of education, bad luck or something else?', *Working Papers. Center for Economic and Financial Research* (CEFIR).

15. Gonzalez-Rozada, M. and Ruffo, H. (2016) 'Optimal unemployment benefits in the presence of informal labor markets', *Labour Economics*, 41, pp. 204–227. Available at: <https://doi:10.1016/j.labeco.2016.06.001> (accessed 18 November 2021).
16. Góra, M. and Schmidt, C.M. (1998) 'Long-term unemployment, unemployment benefits and social assistance: The Polish experience', *Empirical Economics*, 23, pp. 55–85. Available at: <https://econpapers.repec.org/paper/wdipapers/1997-110.htm> (accessed 18 November 2021).
17. Kluve, J., Lehmann, H. and Schmidt, C. (2008) 'Disentangling treatment effects of active labor market policies: The role of labor force status sequences', *Labour Economics*, 15, pp. 1270–1295. Available at: <https://doi:10.1016/j.labeco.2007.12.002> (accessed 18 November 2021).
18. Kyrrä, T. and Pesola, H. (2020a) 'The effects of unemployment benefit duration: Evidence from residual benefit duration', *Labour Economics*, 65, 101859. Available at: <https://doi:10.1016/j.labeco.2020.101859> (accessed 18 November 2021).
19. Kyrrä, T. and Pesola, H. (2020b) 'Long-term effects of extended unemployment benefits for older workers', *Labour Economics*, 62. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2019.101777> (accessed 18 November 2021).
20. Le Barbanchon, T. (2016) 'The effect of the potential duration of unemployment benefits on unemployment exits to work and match quality in France', *Labour Economics*, 42, pp. 16–29. Available at: [http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0014-2921\(00\)00035-0](http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0014-2921(00)00035-0) (accessed 18 November 2021).
21. Lehmann, H. and Muravyev, A. (2015) 'Labor market institutions and labor market outcomes in transition economies', *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, 2nd edition, 13, pp. 174–182. Available at: <http://dx.doi.org/10.1016/B978-0-08-097086-8.94032-7> (accessed 18 November 2021).
22. Tuit, S. and van Ours, J.C. (2010) 'How changes in unemployment benefit duration affect the inflow into unemployment', *Economics Letters*, 109, pp. 105–107. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.econlet.2010.08.013> (accessed 18 November 2021).
23. Tyrowicz, J. and Wojcik, P. (2010) 'Active labour market policies and unemployment convergence in transition', *Review of Economic Analysis*, 2, pp. 46–72.
24. Uren, L. (2018) 'The redistributive role of unemployment benefits', *Journal of Economic Dynamics and Control*, 90, pp. 236–258. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.jedc.2018.03.003> (accessed 18 November 2021).

Статья поступила в редакцию 19.11.2021; одобрена после рецензирования 25.01.2022; принята к публикации 03.03.2022.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Характеристика среднего времени дожития в разрезе пола (трудоустройство на работу любого характера)

Группы субъектов	Женщины			Мужчины		
	Время дожития (дней)		Всего наблюдений/субъектов	Время дожития (дней)		Всего наблюдений/субъектов
	25% выборки	50% выборки		25% выборки	50% выборки	
A	1	2	3	4	5	6
Вся выборка	70	173	353	7516	68	162
						347
						6316
<i>Возраст***</i>						
18 лет и младше	10	96	179	79	12	75
19-35	64	167	322	2889	58	140
36-54	74	179	370	4545	73	160
55 и старше	18	75	132	3	88	215
						449
						1334
<i>Образование***</i>						
Среднее образование	38	135	307	1979	45	139
Среднее профессиональное	81	192	391	2649	81	174
Высшее образование и послевузовское	77	185	356	2888	86	190
						352
						1223
<i>Место жительства***</i>						
Областной центр	87	213	406	3898	96	219
Город	61	165	351	1732	56	151
Село	42	124	248	1886	37	113
						262
						2014

Примечания: * значимо на 10%; ** значимо на 5%; *** значимо на 1%.

Источник: Составлено авторами на базе данных собственного исследования (и далее, если не указано иное).

Таблица II2

**Характеристика среднего времени дождия в разрезе пола
(постоянное и временное трудоустройство)**

Группы субъектов	Женщины				Мужчины			
	Время дождя (дней) 50% выборки	Наблюдений/субъектов			Время дождя (дней) 50% выборки	Наблюдений/субъектов		
	Трудоустройство на постоянную работу	Всего	Из них трудоустроенных на постоянную работу	Из них трудоустроенных на временную работу	Трудоустройство на постоянную работу	Всего	Из них трудоустроенных на временную работу	Из них трудоустроенных на постоянную работу
A	1	2	3	4	5	6	7	8
Вся выборка	137	14	7516	2537	711	107	13	6316
<i>Возраст***</i>								
18 лет и младше	15	10	79	1	35	25	12	128
19-35	114	13	2889	932	241	85	12	1966
36-54	156	16	4545	1604	434	115	13	2888
55 и старше	-	-	3	0	1	132	32	1334
<i>Образование****</i>								
Среднее образование	88	12	1979	466	486	89	12	2818
Среднее профессиональное	128	37	2649	846	185	111	26	2275
Высшее образование и послевузовское	185	16	2888	1225	40	156	52	1223
<i>Место жительства****</i>								
Областной центр	160	14	3898	1347	138	119	20	2896
Город	112	17	1732	513	203	95	16	1406
Село	110	12	1886	677	370	96	11	2014

Примечания: * значимо на 10%; ** значимо на 5%; *** значимо на 1%.

Таблица III

**Характеристика среднего времени дождития в разрезе пола
(самостоятельное трудоустройство и переход в неактивность)**

Группы субъектов	Женщины				Мужчины				
	Время дождития (дней) 50% выборки	Самостоятельный трудоустройство	Переход в неактивность	Всего	Наблюдений/субъектов	Время дождития (дней) 50% выборки	Самостоятельное трудоустройство	Переход в неактивность	
A	1	2	3	4	5	6	7	8	10
Всё выборка	301	212	7516	1701	2615	333	173	6316	1096
<i>Возраст***</i>									
18 лет и младше	106	79	-	19	229	91	128	7	41
19–35	269	195	2889	634	1020	258	149	1966	356
36–54	321	237	4545	1067	1575	309	178	2888	729
55 и старше	255	3	-	1	489	263	1334	542	1119
<i>Образование***</i>									
Среднее образование	365	168	1979	227	683	466	158	2818	336
Среднее профессиональное	361	204	2649	500	1001	352	167	2275	1046
Высшее образование и послевузовское	241	252	2888	974	931	240	219	1223	390
<i>Место жительства**</i>									
Областной центр	431	224	3898	1131	1515	479	164	2896	503
Город	277	201	1732	254	584	302	170	1406	546
Село	300	207	1886	316	516	450	208	2014	1415

Примечания: * значимо на 10%; ** значимо на 5%; *** значимо на 1%.

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 подпісаться на журнал
«Вопросы государственного и муниципального управления»*

Объединенный каталог «Пресса России. Подписка – 2021»
Том 1. Газеты и журналы
Подписной индекс – 81224

Подписано в печать 30.03.2022. Формат 60x88^{1/8}
Бумага офсетная № 1. Печать офсетная. Усл. печ. л. 35,9
Тираж 400 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



БукВышка
УНИВЕРСИТЕТСКИЙ КНИЖНЫЙ МАГАЗИН

Российские и зарубежные издания

Книги ИД ВШЭ

Сувенирная продукция

Периодика

CD и DVD

ЭКОНОМИКА

МЕНЕДЖМЕНТ

СОЦИОЛОГИЯ

ПОЛИТОЛОГИЯ

ПРАВО

ЖУРНАЛИСТИКА

ИСТОРИЯ

ЛИНГВИСТИКА



Москва, ул. Мясницкая д. 20
тел. +7 495 628-29-60
email: books@hse.ru,
<http://id.hse.ru/bookshop>

