

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ «ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»

В О П Р О С Ы

ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Public Administration Issues

№ 4

2021

Ежеквартальный научно-образовательный журнал. Издается с 2007 г.

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

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

М О С К В А

ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Главный редактор –
ЯКОБСОН Лев Ильич

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

Члены редакционного совета

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

Учредитель: НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
«ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»

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

Отв. секретарь: Захарова И.А.

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

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

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

NATIONAL RESEARCH UNIVERSITY HIGHER SCHOOL OF ECONOMICS

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

ALEXEY G. BARABASHEV – Deputy Editor-in-Chief of the journal, Professor, Academic Supervisor of the Department of Public and Local Service Faculty of Social Sciences, HSE, Russian Federation

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

Editorial Council

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

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

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

MSTISLAV P. AFANASIEV – Professor, HSE, Russian Federation

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ANDREY V. SHAROV – Candidate of Legal Sciences, Russian Federation

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

NATIONAL RESEARCH UNIVERSITY
HIGHER SCHOOL OF ECONOMICS

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

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

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

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

The following key issues are addressed:

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

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

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

Editorial Staff

Executive Secretary – Irina A. Zakharova

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

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

Pre-Press – Vladimir A. Medvedev

Our address:

National Research University Higher School of Economics.

20 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russian Federation

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

ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Давыдов Р.В.

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ТАМОЖЕННОГО
АДМИНИСТРИРОВАНИЯ КАК ИНСТРУМЕНТ РАЗВИТИЯ ЕАЭС 7

Хмелевская С.А., Есаулкова Т.С.

В ПОИСКАХ НОВОЙ КОНФИГУРАЦИИ РОССИЙСКОЙ
ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ: РЕФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУТА
НАКОПИТЕЛЬНОЙ ПЕНСИИ 36

Чепуренко А.Ю., Галицкий Е.Б., Духон А.Б., Ослон А.А.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В ОТНОШЕНИИ МАЛОГО
ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА В ПЕРИОД ПАНДЕМИИ
В ОЦЕНКАХ БЕНЕФИЦИАРОВ 66

Ларионов А.В.

ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РЕЕСТРОВ НКО В РАЗВИТИИ
ТРЕТЬЕГО СЕКТОРА: РОССИЙСКИЙ ОПЫТ 90

Фролова Е.В., Рогач О.В., Шалашникова В.Ю.

СИТИ-МЕНЕДЖЕР В РОССИИ: БАЛАНС ИНТЕРЕСОВ
ИЛИ КОНФЛИКТНЫЕ РИСКИ? 114

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Ахметова А.И., Шевченко Е.В., Шарамко Т.Г., Алешина Т.Н.

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ СОКРАЩЕНИЯ СРОКОВ ОЖИДАНИЯ
ПЛАНОВОЙ МЕДИЦИНСКОЙ ПОМОЩИ И ВОЗМОЖНОСТИ
ЕГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ В РОССИИ 137

Маслов К.В., Кожевников О.А., Савоськин А.В.

МЕТОДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ НАЛОГОВЫМИ
РИСКАМИ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ КОРОНАВИРУСНОЙ
ИНФЕКЦИИ (ОПЫТ РОССИИ И ПОЛЬШИ) 159

НАУЧНЫЕ СООБЩЕНИЯ

Тюрчев К.С.

УПРАВЛЕНИЕ ИННОВАЦИОННЫМИ СИСТЕМАМИ:
ОТ НАЦИОНАЛЬНОГО ДО ЛОКАЛЬНОГО УРОВНЯ 185

THE THEORY AND PRACTICES OF PUBLIC ADMINISTRATION

Davydov R.V.

ASSESSMENT OF THE CUSTOMS ADMINISTRATION EFFICIENCY
AS A TOOL FOR THE DEVELOPMENT OF THE EAEU.....7

Khmelevskaya S.A., Esaulkova T.S.

SEARCHING FOR A NEW CONFIGURATION OF THE RUSSIAN
PENSION SYSTEM: REFORMING THE INSTITUTION
OF A FUNDED PENSION.....36

Chepurensko A.Yu., Galitsky E.B., Dukhon A.B., Oslon A.A.

STATE POLICY TOWARDS SMALL BUSINESSES DURING
THE PANDEMIC IN THE ESTIMATES OF BENEFICIARIES.....66

Larionov A.V.

FUNCTIONS OF STATE REGISTRIES OF NPOS
IN THE DEVELOPMENT OF THE THIRD SECTOR:
RUSSIAN EXPERIENCE90

Frolova E.V., Rogach O.V., Shalashnikova V.Yu.

CITY MANAGER IN RUSSIA: BALANCE OF INTERESTS
OR CONFLICT RISKS?114

FOREIGN EXPERIENCE

Akhmetova A.I., Shevchenko E.V., Sharamko T.G., Aleshina T.N.

INTERNATIONAL EXPERIENCE IN REDUCING
THE WAITING TIME FOR PLANNED MEDICAL CARE:
THE POSSIBILITY OF APPLYING THIS EXPERIENCE IN RUSSIA.....137

Maslov K.V., Kozhevnikov O.A., Savoskin A.V.

METHODS OF TAX RISKS MANAGEMENT BY THE STATE
IN THE CONTEXT OF THE CORONAVIRUS PANDEMIC
(EXPERIENCE OF RUSSIA AND POLAND).....159

SCIENTIFIC REVIEW

Tyurchev K.S.

MANAGEMENT OF INNOVATIVE SYSTEMS:
FROM NATIONAL TO LOCAL LEVEL185

Научная статья
УДК 351/354
DOI: 10.17323/1999-5431-2021-0-4-7-35

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ТАМОЖЕННОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ КАК ИНСТРУМЕНТ РАЗВИТИЯ ЕАЭС

¹ Давыдов Руслан Валентинович

¹ Первый заместитель руководителя Федеральной
таможенной службы Российской Федерации.
E-mail: vgm@hse.ru

Аннотация. В статье рассматривается актуальный вопрос оценки эффективности таможенного администрирования как одного из инструментов развития Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС). Отмечается наличие существенных различий в подходах к оценке таможенного администрирования в странах – членах ЕАЭС, что создает препятствия к дальнейшей интеграции ЕАЭС.

Проводится сравнительный анализ существующих систем оценки деятельности таможенных органов стран ЕАЭС, из которого следует необходимость унификации и стандартизации таможенных операций и процедур, таможенного администрирования в целом.

На основе проведенного сравнительного анализа таможенной практики стран ЕАЭС, а также имеющегося международного опыта унификации работы таможенных администраций в целях развития экономической интеграции на примере ЕС, выдвигается предложение о гармонизации систем оценки эффективности таможенного администрирования в Евразийском экономическом союзе как инструмента его экономического развития.

Ключевые слова: таможенное регулирование, таможенное администрирование, государства – члены Евразийского экономического союза, таможенные органы, таможенные операции, таможенный контроль, унификация и стандартизация таможенных процедур и операций, единый стандарт таможенного администрирования.

Для цитирования: Давыдов Р. В. Оценка эффективности таможенного администрирования как инструмент развития ЕАЭС // Вопросы государственного и муниципального управления. 2021. № 4. С. 7–35. DOI: 10.17323/1999-5431-2021-0-4-7-35.

Original article

ASSESSMENT OF THE CUSTOMS ADMINISTRATION EFFICIENCY AS A TOOL FOR THE DEVELOPMENT OF THE EAEU

¹ **Ruslan V. Davydov**

¹ First Deputy Head of the Federal Customs Service
of the Russian Federation, Moscow, Russia.
E-mail: vgmu@hse.ru

Abstract. The article deals with the topical issue of assessing the efficiency of customs administration as one of the tools for the development of the Eurasian Economic Union (hereinafter – the EAEU). It is noted that there are significant differences in approaches to assessing customs administration in the EAEU member states, which creates obstacles to further integration of the EAEU. A comparative analysis of the existing systems for assessing the activities of the customs authorities of the EAEU countries is carried out, which implies the need for unification and standardization of customs operations and procedures, customs administration in general. Based on a comparative analysis of the customs practice of the EAEU countries, as well as existing international experience in unifying the work of customs administrations for the development of economic integration, a proposal was put forward based on the case study of the EU to harmonize the systems for assessing the efficiency of customs administration in the Eurasian Economic Union as a tool for its economic development.

Keywords: customs regulation, customs administration, member states of the Eurasian Economic Union, customs authorities, customs operations, customs control, unification and standardization of customs procedures and operations, unified standard of customs administration.

For citation: Davydov, R. V. (2021) 'Assessment of the customs administration efficiency as a tool for development of the EAEU', *Public Administration Issues*, 4, pp. 7–35 (in Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2021-0-4-7-35.

JEL Classification: F15, H11

Введение

В последние десятилетия международная торговля была одним из основных драйверов экономического роста в мире. Страны Евразийского экономического союза (ЕАЭС) не стали исключением: они являются одними из мировых лидеров по показателю открытости экономики, на что указывает значимая величина отношения экспорта и внешнеторгового оборота к ВВП.

Для сравнения, в 2019 г. отношение оборота внешней торговли к ВВП в США составило 19,7%, а экспорта к ВВП – 7,7%, т. е. в разы меньше, чем у любой из стран ЕАЭС¹ (см. табл. 1).

Таблица 1

Сведения об основных экономических показателях ЕАЭС и его государств-членов

	Валовой внутренний продукт, в текущих ценах; млн долл. США*		Внешне-торговый оборот, млн долл. США		Внешне-торговый оборот, доля в ВВП, %		Экспорт, млн долл. США		Экспорт, доля в ВВП, %	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
ЕАЭС	1 956 415	1 738 259	852 792	728 232	43,6	41,9	519 640	417 610	26,6	24,0
в том числе:										
<i>Армения</i>	13 619	12 641	8 154	7 104	59,9	56,2	2 640	2 544	19,4	20,1
<i>Беларусь</i>	64 506	59 742	72 447	61 675	112,3	103,2	32 961	29 046	51,1	48,6
<i>Казахстан</i>	181 770	171 241	96 487	85 031	53,1	49,7	57 812	46 950	31,8	27,4
<i>Кыргызстан</i>	8 871	7 736	6 869	5 649	77,4	73,0	1 966	1 965	22,2	25,4
<i>Россия</i>	1 687 649	1 486 898	668 834	568 773	39,6	38,3	424 261	337 105	25,1	22,7

Примечание: * показатель рассчитан по курсам валют национальных (центральных) банков государств – членов ЕАЭС за год: по Беларуси – по средневзвешенному курсу белорусского рубля к доллару США, по Армении, Казахстану, Кыргызстану и России – по средним курсам национальных валют к доллару США.

Источник: Рассчитана автором на основе данных МВФ и TrendEconomy. Годовая статистика мировой торговли.

С учетом большого значения внешней торговли для экономики стран ЕАЭС таможенное администрирование выступает весьма важным фактором устойчивости экономического развития.

Исходя из стратегических установок Всемирной таможенной организации (далее – ВтамО), определенных Стратегическим планом ВтамО на 2020–2022 гг., *таможенное администрирование* можно определить как

¹ Рассчитано автором на основе данных МВФ и TrendEconomy.

совокупность специфических методов управленческого воздействия государства на сферу внешнеэкономической деятельности, направленное на достижение следующих целей:

- упрощение и гармонизация таможенных процедур, направленных на развитие законной международной торговли;
- обеспечение фискальной функции государства (полное, своевременное и правомерное взимание таможенных платежей в бюджет государства);
- защита общества и граждан, охрана окружающей среды;
- собственное (институциональное) развитие таможенной системы.

Совершенствование таможенного администрирования нацелено на упрощение и гармонизацию таможенных процедур, обеспечение фискальной функции государства, т. е. полное, своевременное и правомерное взимание таможенных платежей, обеспечение прав граждан и бизнеса в сфере внешнеэкономической деятельности.

Особенно большую роль таможенное администрирование играет в достижении эффективной экономической интеграции. Тематика унификации и стандартизации деятельности таможенных администраций достаточно глубоко разработана и реализована в Европейском союзе. Большое значение она имеет и для ЕАЭС, где отсутствуют таможенные границы между странами-членами.

В Таможенном кодексе ЕС отмечается, что таможенная система должна выполнять ключевые функции, поименованные в ст. 3 данного Кодекса. К ним относятся:

- (a) защита финансовых интересов ЕС и стран-членов;
- (b) защита ЕС от незаконной и несправедливой торговли с одновременной поддержкой законного бизнеса;
- (c) обеспечение безопасности ЕС и его резидентов в сотрудничестве с иными государственными органами;
- (d) обеспечение необходимого баланса между таможенным контролем и упрощением законной торговли.

Суммируя рекомендации ВТамО и практический опыт интеграции Евросоюза, необходимо подчеркнуть принципиальную важность двусторонней задачи создания благоприятных условий для деятельности законопослушных участников внешнеэкономической деятельности и защиты экономического объединения и его стран-членов от несправедливой конкуренции и действий лиц, нарушающих таможенные и иные связанные с ними правила.

Внедрение единых стандартов, правил и оценок эффективности таможенного администрирования является важнейшим условием успешной интеграции, защиты стран-членов экономического объединения от несправедливой конкуренции.

Подходы к оценке деятельности таможенных служб

Вопросам оценки эффективности администрирования посвящены труды многих авторов. В частности, в статье Эндрю Грейнджера и Дункана Р. Шоу

(Grainger, Shaw, 2018) предлагается метод измерения качества упрощения процедур торговли, проводимых странами в соответствии с Соглашением ВТО об упрощении процедур торговли (далее – Соглашение ВТО). Анализируя основные меры упрощения торговли, согласованные в рамках Соглашения ВТО (табл. 2), авторы отмечают, что их реализация так или иначе связана с деятельностью таможенных служб и, следовательно, с качеством таможенного администрирования. Они предлагают использовать пошаговый подход к решению проблемы, подчеркивают значение работы с «большими данными», а также необходимость международного взаимодействия между ключевыми игроками.

Таблица 2

Меры упрощения процедур торговли в соответствии с Соглашением ВТО

Статья	Мера упрощения процедур торговли
1	Публикация и доступ информации
2	Возможность для комментариев, информации до вступления в силу и консультаций
3	Предварительные решения
4	Процедуры обжалования или пересмотра
5	Другие меры по повышению беспристрастности, недискриминации и транспарентности
6	Правила, касающиеся сборов и сборов, взимаемых при импорте и экспорте или в связи с ними, штрафов
7	Выпуск и очистка товаров
8	Сотрудничество пограничных ведомств
9	Перемещение товаров, предназначенных для импорта, под таможенным контролем
10	Формальности, связанные с импортом, экспортом и транзитом
11	Свобода транзита
12	Таможенное сотрудничество
... 23	Институциональные механизмы

Источник: Grainger, A. and Shaw, D. R. (2018) 'A method for measuring trade facilitation', *WCO NEWS*, 85, February, pp. 21–23. URL: <https://mag.wcoomd.org/magazine/wco-news-85/method-measuring-trade-facilitation/>.

Одним из фундаментальных исследований на тему оценки эффективности деятельности таможенных и налоговых администраций является публикация аналитиков Всемирного банка «Реформа в числах» (Cantens, Ireland, Raball, 2012), в которой особо подчеркивается роль таможенных органов в обеспечении фискальной функции государства, а также в упрощении процедур торговли. В работе представлены методологические под-

ходы к оценке эффективности деятельности таможенных служб по различным направлениям их деятельности на примерах Франции, Сенегала, Камеруна, Кореи.

Как правило, авторы, занимающиеся исследованиями эффективности деятельности таможенных администраций, в своих подходах опираются, с одной стороны, на устоявшиеся модели оценки, например, на основе ключевых показателей деятельности (Kaplan, Norton, 1992), а с другой – на существующий международный инструментарий оценки условий ведения внешней торговли и деятельности таможенных администраций, такой как исследования Всемирного банка «Doing Business» и «Logistics Performance Index», инструмент ВТамО «Time release study», на анализе которых мы более подробно остановимся позднее.

Одним из инструментов повышения эффективности таможенного администрирования служит оценка деятельности таможенных служб, увязанная с системой их стимулирования. Частично это реализовано в Российской Федерации, когда поквартальное премирование сотрудников таможенных органов напрямую зависит от степени достижения ключевых показателей эффективности и результативности деятельности региональных таможенных управлений и таможен непосредственного подчинения ФТС России².

Подходы к оценке эффективности деятельности таможенных служб стали активно обсуждаться в рамках ВТамО в начале 2000-х гг. В 2006 г. была запущена Программа ВТамО «Columbus» по институциональному развитию.

В Комитете по институциональному развитию³ с 2010 г. вопросы оценки эффективности деятельности таможенных служб регулярно включаются в повестку заседаний и рассматриваются не только для анализа ситуаций в той или иной стране и межстрановых сравнений, но и для выявления тенденций совершенствования системы таможенного администрирования, лучших практик и реформ.

Оценка эффективности деятельности таможенных служб во ВТамО рассматривается в двух направлениях:

- формирование единых критериев и моделей, обеспечивающих возможность сравнения на межстрановом уровне;
- разработка параметров для оценки эффективности проектов по предоставлению технической помощи, что позволяет фиксировать результаты оказанного индивидуального содействия в институциональном развитии, осуществляемого, как правило, через механизмы донорского финансирования. При этом оказание ВТамО содействия странам в институциональном развитии осуществляется с учетом результатов

² Приказ ФТС России от 29.12.2020 N 1160 «Об утверждении методик расчета показателей результативности деятельности, показателей эффективности деятельности и индикативных показателей региональных таможенных управлений и таможен, непосредственно подчиненных ФТС России» // СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/>.

³ Minutes of the 113th/114th sessions of the customs co-operation council, 04.08.2009, doc. №SC0098E1a.

предварительного анализа таможенной службы – получателя технической помощи с использованием диагностического инструмента ВТамО «Diagnostic framework».

В 2012 г. в Компендиум ВТамО по институциональному развитию была включена глава «Измерение эффективности»⁴, которая описывает методологические подходы и практические рекомендации к формированию рамочной системы оценки эффективности в таможенной службе, включая методики планирования такой работы, существующие стандарты, виды областей измерения, показатели, виды бизнес-процессов для мониторинга, необходимые программные документы, правовые основы, администрирование процессов, необходимые технологии, аспекты стратегического планирования и выработки руководящих принципов на основе оценки эффективности. В 2017 г. Комитетом ВТамО по институциональному развитию создана виртуальная рабочая группа по оценке эффективности, которая, среди прочего, осуществляет разработку Модели уровня развития таможенной службы (Maturity Model) – шаблона для диагностики и планирования мероприятий по оказанию технической помощи таможенным службам. Данная работа сопряжена с системным анализом и оценкой таможенных процессов.

На сегодняшний день для оценки эффективности деятельности таможенных администраций используются следующие инструменты (см.: Бойкова, 2017):

- ВТамО «Time Release Study» – упоминавшийся выше инструмент, разработанный и используемый для объективной оценки сроков таможенной очистки товаров на основе замеров времени, затрачиваемого на прохождение таможенных формальностей в пунктах пропуска и при основном таможенном оформлении;
- ВТамО «Achieving Excellence in Customs» – опросник с набором показателей, содержащий ссылки на инструменты ВТамО и руководства по их имплементации;
- модуль ASyCuDa (Automated System for Customs Data) по оценке эффективности деятельности таможенных органов (29 показателей), встроенный в информационную систему. Разработан ЮНКТАД (Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию) в 2013 г.;
- программные модули ISORA и ISOCA на платформе RA-fit (Revenue Authorities fiscal information tool) Международного валютного фонда, внедренные в 2017 г.;
- региональные проекты таможенных служб, например, применяемый в странах Латинской Америки инструмент «Performance Measurement Indicator» (PMI) включает 48 индикаторов, позволяющих руководству таможенных служб измерять эффективность деятельности.

Отдельно следует сказать об онлайн-системе Всемирного банка (ВБ) для сбора и анализа информации о деятельности таможенных служб

⁴ The WCO Capacity Building Development Compendium 'A Columbus programme phase 2 Implementation tool', URL: http://www.wcoomd.org/en/topics/capacity-building/instrument-and-tools/cb_development_compendium.aspx.

(The Customs Assessment Trade Toolkit – CATT), основанной на более чем 100 показателях. Данная система активно использовалась Всемирным банком в основном в странах Латинской Америки (например, отчет о применении инструмента в Перу – [ReporteCATT-Peru2017.pdf](https://www.sunat.gob.pe) – документ с сайта www.sunat.gob.pe) в качестве вспомогательного инструмента при формировании таких рейтингов, как «Doing Business» и «Logistic performance indicator» (LPI).

Индекс LPI Всемирного банка неоднократно подвергался критике, особенно в части таможенных процедур. Представители таможенных служб отмечали, что ответственность за временные и материальные издержки в цепочках поставок должна быть объективно распределена между всеми участниками процесса.

В рейтинге ВБ «Doing Business» по разделу «Международная торговля» оцениваются показатели стран по комфортности ведения ВЭД. В нем отражаются не только временные и финансовые затраты участников ВЭД, связанные с работой государственных контрольных органов и получением необходимых для осуществления импорта/экспорта документов, но также и уровень развития инфраструктуры морских портов, автомобильных и железнодорожных пунктов пропуска, проч., т.е. условия, не зависящие от качества таможенного администрирования.

С учетом накопленного опыта ВТамО выступает за формирование специализированной и единой системы показателей для таможенных служб всех стран-членов. Такая система показателей должна учитывать страновые особенности, выявлять «узкие» места и подсказывать пути их нивелирования. Предметно данный вопрос рассматривается Рабочей группой ВТамО по оценке эффективности, председателем которой на протяжении последних лет является представитель ФТС России.

В настоящее время внимание Рабочей группы сконцентрировано на подготовке пилотного проекта (с октября 2021 г. по май 2022 г.), предполагающего разработку индикаторов по девяти оценкам, наиболее часто используемым таможенными службами: качества предоставляемых услуг; уровня доверия со стороны бизнеса; скорости таможенной очистки товаров; соблюдения правил классификации товаров; добровольности уплаты платежей; применения технических решений по выбору объектов контроля и выявлению нарушений в отношении товаров и пассажиров; эффективности борьбы с незаконной торговлей подакцизными товарами (табак, алкоголь, нефтепродукты и т.д.); качества стратегического целеполагания и бюджетного планирования; профессионального уровня и мотивации кадрового состава. Большинство стран – членов ВТамО предварительно подтвердили намерение использовать будущий механизм оценки.

Система оценок качества таможенных услуг может сыграть важную роль в развитии международной торговли, интеграционных процессов и укреплении интеграционных объединений государств. Так, актуальной задачей для ЕАЭС является формирование единой методической основы оценки качества таможенного администрирования, что должно способствовать расширению торговых взаимоотношений, созданию равных условий

для всех стран, входящих в это объединение. В настоящее время реальная практика не соответствует указанному принципу методического единства и характеризуется разнообразием подходов.

Оценка эффективности и качества таможенного администрирования в странах ЕАЭС

Используя подходы, разработанные ВТамО, можно дать краткую характеристику систем показателей оценки эффективности и качества таможенного администрирования, применяемых в ряде стран ЕАЭС.

Действующая в Российской Федерации система оценки является наиболее разветвленной и многоуровневой из всех, применяемых в странах – членах ЕАЭС.

В соответствии с законом о таможенном регулировании⁵ основными критериями оценки работы таможенных органов являются:

- скорость совершения таможенных операций при ввозе товаров в Российскую Федерацию и вывозе товаров из Российской Федерации, а также сокращение издержек заинтересованных лиц при совершении таможенных операций;
- своевременность и полнота поступления таможенных платежей;
- эффективность противодействия преступлениям и административным правонарушениям.

Для руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц государственного управления, в том числе для руководителя ФТС России, введены показатели деятельности по созданию благоприятных условий для ведения бизнеса в Российской Федерации⁶.

Для руководителя ФТС России установлены следующие показатели, характеризующие совершенствование таможенного администрирования:

- предельное количество документов, необходимых участнику ВЭД для пропуска товаров через границу при экспорте;
- предельное время прохождения таможенных операций при помещении товаров под таможенную процедуру экспорта для товаров, которые не идентифицированы как рискованные поставки, требующие дополнительной проверки;
- предельное количество документов, необходимых участнику ВЭД для пропуска товаров через границу при импорте;

⁵ Федеральный закон от 03.08.2018 N 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/>.

⁶ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10.04.2014 N 570-р «Об утверждении перечней показателей оценки эффективности деятельности и методик определения целевых значений показателей оценки эффективности деятельности руководителей органов исполнительной власти по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности (до 2018 года) (вместе с «Методикой определения целевых значений показателей оценки эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности»)» // СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/>.

- предельное время прохождения таможенных операций при помещении товаров под таможенную процедуру выпуска для внутреннего потребления для товаров, которые не подлежат дополнительным видам государственного контроля и не идентифицированы как рискованные поставки, требующие дополнительной проверки;
- доля деклараций на товары, оформленных в электронном виде без представления документов на бумажном носителе, в общем количестве оформленных деклараций на товары, при условии, что товары (транспортные средства) не идентифицированы как рискованные поставки, требующие дополнительной проверки документов на бумажных носителях;
- предельное время совершения таможенными органами операций, связанных с осуществлением государственного контроля, в автомобильных пунктах пропуска, при условии, что в отношении товаров и транспортных средств предоставлена необходимая информация (документы) и товары (транспортные средства) не идентифицированы как рискованные поставки, требующие дополнительной проверки документов и (или) досмотра;
- доля участников ВЭД, удовлетворительно оценивающих качество предоставления государственных услуг таможенными органами, в общем количестве участников ВЭД.

Для таможенных органов Российской Федерации введена система оценки на основании ведомственного приоритетного проекта ФТС России «Реформа контрольной и надзорной деятельности в Федеральной таможенной службе»⁷. Целями системы оценки деятельности таможенных органов определены:

- снижение уровня потенциального материального ущерба, причиненного государству участниками ВЭД, путем сокращения доли таможенных платежей, подлежащих уплате участниками ВЭД высокого уровня риска нарушения таможенного законодательства, на 20% от уровня 2015 г. к концу 2018 г. и на 50% к концу 2025 г.;
- снижение при осуществлении таможенного контроля административной нагрузки на организации и граждан, осуществляющих ВЭД, не менее чем на 20% по сравнению с 2016 г. к концу 2018 г. и на 50% к концу 2025 г. посредством актуализации и сокращения обязательных требований, минимизации неоправданного вмешательства в деятельность подконтрольных субъектов, а также повышения их информированности об обязательных требованиях с целью профилактики нарушений;
- рост индекса качества администрирования контрольно-надзорных функций за счет расширения использования информационных систем, а также за счет совершенствования управления кадровым составом и минимизации коррупционных рисков, возникающих в процес-

⁷ Утвержден протоколом заседания проектного комитета от 21.02.2017 N 13 (2).

се реализации контрольно-надзорных функций, включая оптимальное распределение трудовых, материальных и финансовых ресурсов, используемых при осуществлении таможенного контроля.

Приоритетным проектом определены и стратегические показатели (два основных и десять аналитических), которые направлены на оценку его реализации.

Для достижения указанных целей приказом ФТС России от 30 октября 2017 г. N 1720 (в ред. приказа ФТС России от 29.12.2020 N 1158) «Об утверждении показателей результативности и эффективности деятельности ФТС России, территориальных таможенных органов и центрального аппарата ФТС России»⁸ утверждены:

- а) показатели результативности и эффективности (индикативные показатели) контрольно-надзорной деятельности ФТС России;
- б) показатели результативности и эффективности деятельности (индикативные показатели) центрального аппарата ФТС России.

В период 2017–2020 гг. ФТС России была успешно реализована Комплексная программа развития Федеральной таможенной службы до 2020 г.⁹ (далее – Комплексная программа). В ней определялась единая система приоритетов и целевых ориентиров с учетом экономических преобразований и внешнеполитических интересов Российской Федерации, включающая 18 направлений, охватывающих все сферы деятельности ФТС России. Каждому из таких направлений соответствовали прогнозные показатели, определяющие состояние таможенной службы Российской Федерации к концу 2020 г. Основной упор здесь был сделан на ускорение и упрощение таможенных процедур, создание благоприятных условий для ведения бизнеса в сфере внешней торговли.

На смену Комплексной программе–2020 пришел новый программный документ ФТС России – Стратегия развития таможенной службы Российской Федерации до 2030 г.¹⁰. За десятилетний период предусматривается дальнейшая модернизация таможенного администрирования в Российской Федерации, а достижение стратегических целей предполагается оценивать в соответствии с контрольными показателями реализации Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2030 г. (далее – Стратегия – 2030).

В целях организации работы по выполнению Плана деятельности ФТС России на 2021 г., достижению обозначенных выше показателей деятельности ФТС России на 2021 г. и ключевых показателей эффективности руководителя ФТС России на 2021 г., утвержденных Министром финансов Рос-

⁸ Приказ ФТС России от 30 октября 2017 г. N 1720 «Об утверждении показателей результативности и эффективности деятельности ФТС России, территориальных таможенных органов и центрального аппарата ФТС России» // СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/>.

⁹ Приказ ФТС России от 27.06.2017 N 1065 (ред. от 29.08.2018) «О решении коллегии ФТС России от 25 мая 2017 г. «О комплексной программе развития ФТС России на период до 2020 года»» // СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/>.

¹⁰ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 мая 2020 г. N 1388-р // СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/>.

сийской Федерации Силуановым А.Г. (26.02.2021), установлены показатели деятельности ФТС России на 2021 г.¹¹ (см. табл. 3).

Таблица 3

Показатели деятельности ФТС России на 2021 г.

№ п/п	Наименование показателя	Единица измерения	Значение показателя
1	Уровень выполнения прогнозного задания по доходам федерального бюджета, администрируемым таможенными органами	%	не менее 100
2	Уровень взыскания таможенных и иных платежей, дополнительно начисленных таможенными органами по результатам контроля	%	не менее 80,5
3	Результативность применения системы управления рисками при таможенном декларировании товаров	%	не менее 50
4	Результативность таможенных проверок, проведенных после выпуска товаров	%	не менее 86
5	Доля решений таможенных органов, отмененных в судебном и досудебном порядке, по отношению к общему объему декларационного массива	%	не более 0,25
6	Доля автоматически выпущенных безрисковых электронных деклараций от числа поданных участниками ВЭД низкого уровня риска:	%	
	на экспортируемые товары	%	не менее 82
	на импортируемые товары	%	не менее 81
7	Предельное время совершения таможенных операций при выпуске товаров, по которым не выявлены риски нарушения таможенного законодательства и которые не подлежат контролю со стороны иных федеральных органов исполнительной власти:		
	на экспортируемые товары	минут	не более 50
	на импортируемые товары	минут	не более 90

Источник: Составлена автором.

¹¹ Приказ ФТС России от 13.04.2021 N 296 «Об организации работы по выполнению Плана деятельности Федеральной таможенной службы на 2021 год, Показателей деятельности Федеральной таможенной службы на 2021 год и Ключевых показателей эффективности руководителя ФТС России на 2021 год» // СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/>.

Ежедневно ведется оперативный мониторинг и анализ информации о таможенном декларировании на таможенных постах (центрах электронного декларирования)¹², в соответствии с разработанными и утвержденными контрольными формами.

Показатели автоматической регистрации таможенных деклараций и автоматического выпуска товаров являются основными индикаторами, характеризующим внедрение автоматизации в таможенную деятельность.

В Республике Казахстан инструменты оценки эффективности деятельности таможенных органов утверждены Приказом Комитета государственных доходов Министерства финансов Республики Казахстан от 07.04.2021 N 163¹³. Среди них:

- методика рейтинговой оценки эффективности деятельности департаментов государственных доходов;
- перечень индикаторов и показателей оценки эффективности деятельности департаментов государственных доходов (далее – ДГД);
- порядок расчета показателей оценки деятельности ДГД.

Основной упор в системе показателей сделан на фискальную составляющую:

- исполнение доходной части бюджета;
- предотвращение и взыскание задолженности;
- работа с крупнейшими налогоплательщиками.

В рамках таможенного контроля основное внимание уделено оценке результативности контрольных мероприятий: досмотров, проверок и т. п.

Используется система рейтингования для сравнения деятельности различных региональных структур Комитета государственных доходов Казахстана.

В Республике Беларусь оценка результатов работы таможенных органов проводится в соответствии с Положением о порядке подведения итогов и оценки результатов работы таможен, утвержденным приказом Председателя Государственного таможенного комитета Республики Беларусь от 26.03.2021 N 150-ОД.

Подведение итогов и оценка результатов работы таможен осуществляются по окончании каждого календарного квартала и за год в целом в целях стимулирования достижения таможнями высоких показателей при выполнении задач, поставленных перед таможенными органами, повышения ответственности каждого работника за порученный участок работы, укреп-

¹² Приказ ФТС России от 13.11.2020 N 979 «Об утверждении Порядка проведения ежедневного оперативного мониторинга и анализа информации о таможенном декларировании на таможенных постах (центрах электронного декларирования) // СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/>.

¹³ Приказ Комитета государственных доходов Министерства финансов Республики Казахстан от 07.04.2021 N 163 «О внесении изменений и дополнений в приказ Председателя Комитета государственных доходов Министерства финансов Республики Казахстан от 21 мая 2018 года N 205 «О некоторых вопросах оценки эффективности деятельности департаментов государственных доходов Комитета государственных доходов Министерства финансов Республики Казахстан»».

пления служебной и трудовой дисциплины, морального и материального поощрения работников за добросовестный и качественный труд, наиболее объективной и полной оценки вклада каждого работника в результаты деятельности таможи.

Результаты работы таможен оцениваются в двух номинациях, отражающих результаты работы таможи по основным направлениям деятельности:

- номинация 1 «Таможенное администрирование;
- номинация 2 «Правоохранительная деятельность».

Результаты работы таможен в каждой из двух номинаций оцениваются по двум группам показателей, отражающим результаты работы таможи по основным направлениям деятельности: базовым показателям; дополнительным показателям.

Базовые показатели для подведения итогов работы таможен в номинации 1 отражают объективные результаты работы таможи по следующим направлениям:

- обеспечение полноты и своевременности уплаты таможенных платежей, иных платежей, взимаемых таможенными органами;
- работа в области тарифного регулирования;
- совершение таможенных операций;
- время выпуска товаров;
- принятие мер по минимизации рисков;
- организация посттаможенного контроля;
- кадровая работа;
- идеологическая работа;
- освоение выделенных финансовых средств.

Базовые показатели для подведения итогов работы таможен в номинации 2 отражают объективные результаты работы таможи по следующим направлениям:

- борьба с преступлениями в сфере таможенного дела;
- борьба с административными правонарушениями;
- эффективность правоохранительной деятельности;
- деятельность кинологического подразделения;
- кадровая работа;
- идеологическая работа.

Система оценки результативности и эффективности деятельности таможенных органов – управлений и профильных управлений Комитета государственных доходов (далее – КГД) **Республики Армения** осуществляется по двум направлениям: первое – оценка деятельности КГД и его руководства; второе – оценка деятельности каждого должностного лица таможенных органов Армении.

В связи с небольшой численностью таможенной службы Армении (около 680 человек), действующая в настоящее время в Республике Армения система оценки деятельности национальных таможенных органов в значительной степени ориентирована на показатели качества выполнения каждым должностным лицом таможенной службы Армении своих должност-

ных обязанностей, а также на отдельные показатели работы структурных подразделений и КГД Армении в целом.

С 2013 г. таможенной службой Армении используется постоянно дополняемый новым функционалом электронный портал «Национальное единое окно в сфере внешней торговли Республики Армения» (далее – Портал). Подраздел 16 Портала «Система генерации отчетов» позволяет получить любую необходимую таможенной службе Армении сводную информацию. Этот подраздел предоставляет возможность должностному лицу таможенной службы Армении в пределах предоставленных ему полномочий создавать как стандартизированные отчеты по статистике ВЭД (например, импорт/экспорт, отчет по коду товара, по отправителю/получателю и т.п.), так и специальные отчеты (по регламенту и (или) по разовым запросам иных государственных органов) для оценки деятельности КГД в целом, его руководства, а также оценки деятельности каждого должностного лица таможенных органов Армении.

Оценка деятельности Государственной таможенной службы при Правительстве **Киргизской Республики** проводится не по достижению общественно значимых результатов государственного контроля (надзора), выражающихся в минимизации причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям в таможенной сфере, а по достижению ее подразделениями специфических показателей. Мероприятия оцениваются исключительно для целей премирования должностных лиц не через достижение экономического эффекта от их производства, а от документально зафиксированного количества мероприятий в общем объеме проделанной работы.

Следует отметить, что не только системы оценки деятельности, но и организационные формы таможенных органов в странах ЕАЭС также существенно отличаются. В Республике Беларусь и в Киргизской Республике это самостоятельные органы государственной власти, подчиненные правительствам своих стран: Государственный таможенный комитет Республики Беларусь и Государственная таможенная служба Киргизской республики соответственно. В Казахстане и Армении таможенные администрации являются структурными единицами Комитетов государственных доходов, подчиненных в Армении Правительству, а в Казахстане – Министерству финансов. В Российской Федерации Федеральная таможенная служба является федеральным органом исполнительной власти, подведомственным Министерству финансов (с 2016 г.).

Различия в организации таможенных органов и системах оценки их результативности являются фактором, препятствующим развитию интеграционных процессов в рамках ЕАЭС, поскольку в результате применения существенно отличающихся показателей оценки и несоответствия приоритетов (табл. 4) таможенные органы стран союза зачастую оказываются сориентированными на достижение различных целей и результатов.

В Таблице 4 дана авторская оценка степени влияния принятых в странах ЕАЭС показателей на эффективность таможенного администрирования исходя из обозначенных выше стратегических целей: содействие

развитию международной торговли, обеспечение фискальной функции государства, защита общества, его граждан и окружающей среды, а также собственное институциональное развитие.

Таблица 3

**Основные показатели таможенных служб
государств – членов ЕАЭС**

Таможенная администрация	Основные утвержденные показатели систем оценки таможенных служб	Оценка потенциального влияния показателей на эффективность таможенного администрирования
<p>Комитет государственных доходов Республики Армения</p>	<p>Количество участников внешнеэкономической деятельности.</p> <p>Внешнеторговый оборот (в том числе экспорт и импорт).</p> <p>Налоговые поступления и госпошлина, взимаемые Комитетом государственных доходов Республики Армения в государственный бюджет Республики Армения (<i>отдельно таможенные платежи не выделяются</i>).</p> <p>Применение предусмотренных законом мер ответственности в результате оперативно-розыскных мероприятий, осуществляемое Комитетом государственных доходов Республики Армения, и выдвижение налоговых обязательств.</p> <p>Качество исполнения документов (акт проверки, исходящее письмо, акт результативного досмотра и т.д.)</p>	<p>Низкий уровень влияния на эффективность таможенного администрирования.</p> <p>Система оценки направлена на анализ работы конкретных сотрудников, отражая общее состояние ВЭД и общие результаты деятельности таможенной администрации</p>
<p>Государственный таможенный комитет Республики Беларусь</p>	<p>Время выпуска товаров.</p> <p>Состояние работы по обеспечению полноты и своевременности уплаты таможенных платежей.</p> <p>Эффективность посттаможенного контроля.</p> <p>Эффективность правоохранительной деятельности таможен.</p> <p>Кадровое обеспечение.</p> <p>Отношение количества судебных дел по таможенным спорам, по которым решения вынесены в пользу таможенных органов, к общему количеству судебных дел по таможенным спорам, рассмотренных судами.</p> <p>Невыполнение мероприятий государственных программ</p>	<p>Средний уровень влияния на эффективность таможенного администрирования.</p> <p>Показатели используются в целях стимулирования выполнения задач, поставленных перед таможенными органами, повышения ответственности работников, укрепления дисциплины, оценки вклада работника в результаты деятельности таможни через его персональные результаты, определяемые по лично принятым им решениям в области таможенного дела</p>

Таможенная администрация	Основные утвержденные показатели систем оценки таможенных служб	Оценка потенциального влияния показателей на эффективность таможенного администрирования
<p>Комитет государственных доходов Министерства финансов Республики Казахстан</p>	<p>Удельный вес эффективности применения автоматизированной системы контроля декларирования товаров.</p> <p>Удельный вес применения мер по работоспособности технических средств таможенного контроля в пунктах пропуска.</p> <p>Темп роста налоговых поступлений в бюджет по «прочей экономике».</p> <p>Количество выявленных фактов незаконного завершения таможенной процедуры таможенного транзита «лжетранзит».</p> <p>Эффективность таможенных проверок/ проверок таможенных документов и сведений.</p> <p>Эффективность работы мобильных групп</p>	<p>Средний уровень влияния на эффективность таможенного администрирования.</p> <p>Применяется для анализа работы отдельных департаментов</p>
<p>Государственная таможенная служба при Министерстве экономики и финансов Киргизской Республики</p>	<p>Выполнение таможенной службой плановых показателей по поступлению таможенных платежей в бюджет Киргизской Республики:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Таможенные платежи без пошлины. 2. Пошлина, поступающая от стран ЕАЭС 	<p>Низкий уровень влияния на эффективность таможенного администрирования.</p> <p>Используется для целей премирования должностных лиц</p>
<p>Федеральная таможенная служба (ФТС России)</p>	<p>Время совершения таможенными органами операций, связанных с осуществлением государственного контроля в автомобильных пунктах пропуска.</p> <p>Среднее время совершения таможенных операций при выпуске товаров.</p> <p>Доля товарных партий, в отношении которых проведен таможенный досмотр.</p> <p>Исполнение контрольного задания, установленного таможенным органам в целях обеспечения исполнения федерального бюджета.</p> <p>Результативность таможенных проверок после выпуска товаров.</p> <p>Результативность общероссийских профилей рисков.</p> <p>Обеспечение соблюдения запретов и ограничений</p>	<p>Высокий уровень влияния на эффективность таможенного администрирования.</p> <p>Утвержденные показатели делятся на стратегический, тактический и оперативный уровни.</p> <p>Устанавливаются для отдельных таможенных органов и таможенной службы в целом.</p> <p>Охватывают основные направления деятельности таможенной службы.</p> <p>Соответствуют международным подходам к оценке эффективности таможенных служб</p>

Источник: Составлена автором.

Внедрение стандарта совершения таможенных операций

Очевидно, что действующие в различных странах системы отличаются по принципам построения, наборам и количеству показателей, методологиям расчета. Это делает весьма затруднительным их взаимный учет и использование для оценки влияния деятельности таможенных администраций на цели развития ЕАЭС в целом.

Между тем важность унификации и стандартизации таможенного администрирования заложена в основном нормативном документе ЕАЭС. Так, Договором о Евразийском экономическом союзе (далее – Договор) предусмотрено: применение Единого таможенного тарифа Евразийского экономического союза и иных единых мер регулирования внешней торговли товарами с третьими сторонами; действие единого режима торговли товарами в отношениях с третьими сторонами; осуществление единого таможенного регулирования¹⁴.

В ст. 25 Договора, наряду с тремя другими основными свободами (движения услуг, капитала и рабочей силы), провозглашается свобода движения товаров как один из основных инструментов развития ЕАЭС. Следует отметить, что ЕАЭС, так же как и другие экономические союзы (ЕС, Меркосур), начинал свое развитие с таможенного союза, поэтому отсутствие внутренних таможенных границ было и остается одним из ключевых факторов, влияющих на экономическое развитие ЕАЭС.

Тема барьеров регулярно обсуждается на заседаниях Советов ЕЭК различных уровней, вызывая порой острые дискуссии и полемику сторон. ФТС России неоднократно обращала внимание партнеров на тот факт, что так называемые «барьеры» во взаимной торговле возникают там и тогда, где имеются существенные различия в таможенном администрировании между различными частями единой таможенной территории, а также существенные различия в экономических условиях ведения внешней торговли со странами за пределами ЕАЭС, в том числе создаваемые целенаправленно. Так, например, в Республике Беларусь с августа 2011 года, а в Республике Казахстан с января 2021 года действуют нормативные акты, освобождающие национальных уполномоченных экономических операторов (далее – УЭО) от уплаты «ввозного» налога на добавленную стоимость (далее – НДС) при условии дальнейшего реэкспорта этих товаров на территорию других государств – членов ЕАЭС. Все это ведет к экономически необоснованным перетокам оформления иностранных товаров, предназначенных для потребления на наиболее емком российском рынке, в иные страны ЕАЭС.

В этой связи крайне важным является внедрение **стандарта совершения таможенных операций**, который позволил бы, с одной стороны, обеспечить единообразие проведения операций внешней торговли во всех без исключения частях ЕАЭС, а с другой – способствовал бы формированию условий для минимизации барьеров во взаимной торговле между странами

¹⁴ Пункт 1 статьи 25 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. 05.06.2014. URL: <http://www.eurasiancommission.org/>.

ЕАЭС. В самом общем виде предложения ФТС России нашли свое отражение в принятой в декабре 2020 года Стратегии развития ЕАЭС до 2025 года¹⁵.

Эти базовые положения требуют дальнейшего уточнения и конкретизации, так как страны по-разному понимают само содержание стандарта и степень охвата сферы деятельности таможенных органов вопросами стандартизации.

Внедрение стандарта означает, что в ходе таможенного контроля таможенные органы вне зависимости от национальной принадлежности должны осуществлять унифицированный комплекс мер и мероприятий, регламентированных в соответствии с системой управления рисками. Для добросовестных участников ВЭД, обеспечивающих достоверное декларирование перемещаемых товаров, это должно приводить к минимизации временных и финансовых затрат, предсказуемости сроков движения товаров и действий контролирующих органов. Именно такой подход коррелируется с нормативными установками и правоприменительной практикой таможенного администрирования в Евросоюзе, где максимальные упрощения и ускорение прохождения таможенных процедур применяются к лицам и организациям, сознательно и полностью соблюдающим таможенные правила.

Стандартизация процедур потребует единой системы оценки эффективности деятельности таможенных администраций стран ЕАЭС, основанной на гармонизации (унификации) соответствующих показателей.

Основные группы показателей оценки эффективности и качества таможенного администрирования

Систему оценки эффективности целесообразно строить исходя из приведенных выше целей таможенного администрирования, определенных ВТамО, с учетом необходимости соблюдения баланса между упрощениями для добросовестных участников ВЭД и необходимого контроля для защиты экономических интересов ЕАЭС и его стран-членов. Среди прочего система показателей должна быть направлена на обеспечение единства таможенного администрирования в ЕАЭС на базе соблюдения стандарта совершения таможенных операций таким образом, чтобы исключить возможность предоставления неправомерных преференций участникам ВЭД по территориальному принципу.

Представляется целесообразным использовать приведенные выше стратегические установки ВТамО для группирования ключевых показателей оценки эффективности и качества таможенного администрирования по четырем основным направлениям:

1. Упрощение и гармонизация таможенных процедур, направленные на содействие развитию легитимной и справедливой международной торговли.

¹⁵ Решение Высшего Евразийского экономического совета от 11.12.2020 N 12 «О Стратегических направлениях развития евразийской экономической интеграции до 2025 года». URL: http://www.docs.eaunion.org/docs/ru-ru/01228321/err_12012021_12.

2. Обеспечение фискальной функции государства (полное, своевременное и правомерное взыскание таможенных платежей в бюджет государства).
3. Защита общества и граждан, охрана окружающей среды.
4. Собственное (институциональное) развитие таможенной системы.

Для оценки деятельности верхнего уровня по каждому из направлений целесообразно сформировать минимально необходимый набор показателей, характеризующих качество таможенного администрирования, с точки зрения соответствия общим целям экономического развития ЕАЭС.

В первую группу показателей, характеризующих работу, направленную на содействие развитию международной торговли, предлагается включить те, которые определяют скорость совершения таможенных операций, степень их автоматизации, уровень контрольной нагрузки на бизнес, связанный с проведением наиболее тяжелых форм контроля (досмотров), результативность контрольных мероприятий, а также уровень законопослушности бизнеса, характеризуемый, в том числе, добровольностью соблюдения таможенных правил:

- среднее время совершения таможенных операций в пунктах пропуска и при основном оформлении: общее, а также отдельно для безрисковых и для рискованных поставок (отдельно для импорта и для экспорта);
- доля товарных партий, выпускаемых полностью автоматически: общая, а также отдельно для импорта и для экспорта;
- доля компаний, относящихся к низкому уровню риска нарушения таможенного законодательства, во внешнеторговом обороте (в стоимостном выражении);
- доля товарных партий, подпадающих под дополнительные проверки;
- среднее количество документов, запрашиваемых таможенными органами при проведении дополнительных проверок;
- доля товарных партий, направляемых на досмотр;
- результативность дополнительных проверок, включая таможенные досмотры, в процентах от товарных партий, попавших под дополнительные проверки.

Важность безбарьерного (бесшовного) прохождения таможенных процедур для развития международной торговли и обеспечения стабильного экономического роста в последние годы подчеркивается многими авторами. Так, в исследовании Организации по экономическому сотрудничеству и развитию (далее – ОЭСР) (OECD, 2012, 2–3, 5–6, 24–25)¹⁶ отмечается важность не-

¹⁶ Исследования ОЭСР показывают, что создание стоимости в значительной степени сконцентрировано в странах, которые занимаются разведкой или производством компонентов и вводимых ресурсов для конечной продукции, а не в странах, которые осуществляют последующую деятельность или сборку конечной продукции. Прерывание деятельности по добыче в глобальных цепочках создания стоимости (ГЦСС) может вызвать дополнительные расходы и задержки для последующих производителей в таких отраслях, как производство электроники и автомобилей. Вертикальная специализация относится к стране, специализирующейся на определенной стадии производства (например, производстве компонентов или сборке конечной продукции), на которой она может иметь сравнительное преимущество.

прерывности движения товаров по глобальным цепочкам создания стоимости при производстве сложных промышленных продуктов массового потребления (автомобили, электроника, бытовая техника), а расширение поставок деталей и комплектующих по принципу just-in-time предъявляет дополнительные требования к качеству и скорости совершения таможенных операций (Wulf, Sokol, 2005, p. 6). Временные задержки в прохождении контрольных процедур в трансграничной торговле могут добавлять до 70% к тарифным издержкам компаний (Kee, Nicita, Olarreaga, 2005)¹⁷, а в соответствии с исследованием Всемирного банка один день задержки в выпуске товаров может приводить к снижению объемов торговли на 1% (Djankov, Freund, Pham, 2010, pp. 20–21).

В последние годы мировое таможенное сообщество уделяет все большее значение внедрению передовых информационных технологий, автоматизации процедур по принципу «одного окна», в том числе с использованием технологий искусственного интеллекта. Данным вопросам посвящены исследования Всемирного банка¹⁸, руководящие документы Евросоюза, Японии¹⁹ и других лидеров в области таможенного администрирования.

Вторую группу – группу фискальных показателей – предлагается ориентировать в основном на администрирование импорта, поскольку именно при выпуске товаров для внутреннего потребления действует Единый таможенный тариф ЕАЭС, взимаются основные таможенные платежи и именно здесь концентрируются основные риски для экономической безопасности ЕАЭС и бюджетов его стран-членов. Эта группа показателей должна также давать возможность проводить сопоставительный анализ качества работы по взиманию таможенных платежей и достижения целей единства таможенно-тарифного регулирования с фискальной точки зрения, для того чтобы оперативно выявлять формирование предпосылок экономически необоснованных перетоков оформления товаров из третьих стран между государствами ЕАЭС. К этой группе показателей следует отнести:

- средние индексы таможенной стоимости (долларов за килограмм) по наиболее налоговым категориям товаров, помещаемых под таможенную процедуру выпуска для внутреннего потребления (не менее 50% в стоимостном выражении от импорта ЕАЭС);
- средние индексы таможенных платежей (в пересчете на доллары за килограмм) по наиболее налоговым категориям товаров, помещаемых под таможенную процедуру выпуска для внутреннего потребления (не менее 50% в стоимостном выражении от импорта ЕАЭС);

¹⁷ 70% – это среднее значение для 91 страны, охваченной исследованием (Kee, Nicita, Olarreaga, 2005).

¹⁸ Использование информационных технологий для автоматизации таможенных процессов должно поддерживаться реформой регулирования. Такая реформа устраняет дублирование в таможенных процедурах и гарантирует, что таможенные администрации не требуют бумажной работы в дополнение к электронной подаче таможенной документации (World Bank, 2016).

¹⁹ Official Journal of the European Union, Decisions Adopted Jointly by the European Parliament and the Council, “Decision No. 70/2008/EC of the European Parliament and of the Council of 15 January 2008 on a Paperless Environment for Customs and Trade”, January 26, 2008; EC, “Taxation and Customs Union: Legislation”, updated January 6, 2017; NACCS website, “About NACCS”, n.d. (дата обращения: 24.10.2016). Первоначальная разработка NACCS началась в 1977 г., с улучшениями и обновлениями, внесенными в систему до 2010 г.

- предотвращенный ущерб, измеряемый в доначисленных и довызысканных платежах при импорте товаров из третьих стран отдельно при декларировании и отдельно в рамках контроля после выпуска товаров;
- соотношение доначисленных и довызысканных платежей к добровольно уплаченным;
- соотношение предоставленных таможенных льгот к общему объему уплаченных платежей.

Применение данных показателей позволит также формировать аналитическую базу для обоснования и расчета коэффициентов расщепления и зачисления в бюджеты стран-членов ввозной таможенной пошлины, взимаемой таможенными органами ЕАЭС (определены соответствующим Протоколом, приложение № 5 к Договору о ЕАЭС).

Третья группа показателей характеризует эффективность и качество таможенного администрирования по направлению защиты общества, граждан и окружающей среды. В практике таможенных органов это, как правило, измеряется через оценку выполнения ими функций по обеспечению запретов и ограничений по ввозу товаров, экспортному контролю, защите прав интеллектуальной собственности. Данному направлению таможенного администрирования особое внимание уделяется в США и странах Британского Содружества (Австралия, Новая Зеландия). Это связано как с географическими факторами (перемещение товаров в основном осуществляется морским транспортом и весь контроль легко сосредоточить в морских портах), так и с особой ролью борьбы с терроризмом, которая в последние десятилетия, особенно после терактов 11 сентября 2000 г., доминирует в политической повестке этих стран. Роль таможни в вопросах обеспечения безопасности раскрывается в обзорах исследовательской службы Конгресса США (Jones, Seghetti, 2015, p. 3)²⁰, а также в материалах Бюро по таможне и защите границ (Peterson, Treat, 2009, pp. 9–11; USCBP, «C-TPAT: FAQ», January 2015).

Таким образом, по данному направлению предлагается следующий набор показателей:

- количество выявленных таможенными органами случаев несоблюдения установленных законодательством ограничений при помещении товаров под таможенные процедуры;
- доля зафиксированных случаев попыток ввоза запрещенных к ввозу товаров, выявленных таможенными органами, от общего количества ввозимых товарных партий;
- доля зафиксированных случаев попыток вывоза запрещенных к вывозу товаров, выявленных таможенными органами;

²⁰ В этом отчете описывается текущая роль СВР, которая включает обеспечение соблюдения правил торговли, безопасность импорта и содействие торговле. Принимая во внимание, что правоприменение в торговле касается обеспечения соблюдения ПИС и законов о тарифах, например, безопасность импорта касается выявления опасных или незаконных товаров (включая «химическое, биологическое, радиологическое и ядерное оружие и связанные с ним материалы; незаконные наркотики и контрабанду»). С другой стороны, упрощение процедур торговли относится к эффективности, с которой товары проходят таможенную очистку через таможенные посты.

- доля выявленных таможенными органами случаев несоблюдения установленных законодательством ограничений при помещении товаров под таможенные процедуры в общем количестве таких случаев, выявленных всеми государственными органами;
- объем предотвращенного таможенными органами ущерба правообладателям объектов интеллектуальной собственности.

Вопросы собственного (институционального) развития таможенных органов в настоящее время целесообразно оценивать по уровню профессиональной подготовки сотрудников таможенных органов, их коррупционной устойчивости и уязвимости, материальной и технической обеспеченности, а также с точки зрения цифровизации их деятельности. Эффективность и транспарентность таможенных администраций все больше учитывается в общей оценке их деятельности (World Economic Forum, «Enabling Trade index»²¹), а важность развития таможенной и пограничной инфраструктуры учитывается в рейтинге Всемирного банка «Logistics Performance Index»²².

Таким образом, предлагается четвертая группа показателей по собственному (институциональному) развитию таможенной системы:

- доля решений таможенных органов, отмененных в судебном и досудебном порядке, по отношению к их общему количеству;
- отношение количества уголовных дел коррупционной направленности, возбужденных в отношении должностных лиц таможенных органов в течение года, к аналогичному показателю за предыдущий период (в процентах);
- уровень оснащенности таможенных органов современным компьютерным оборудованием со сроком службы не более трех лет;
- уровень оснащенности таможенной инфраструктуры (пункты пропуска, склады временного хранения, зоны таможенного контроля) современным рентгеноскопическим неинтрузивным оборудованием (инспекционно-досмотровые комплексы, рентгенаппараты и т.п.);
- уровень материального обеспечения должностных лиц таможенных органов по отношению к аналогичному среднему показателю для должностных лиц иных государственных органов.

Предложенная в данной работе система показателей оценки эффективности таможенного администрирования через систему деятельности таможенных администраций стран ЕАЭС направлена на обеспечение унификации и единства таможенного администрирования в Евразийском экономическом союзе. Учитывая нацеленность этих показателей на улучшение условий ведения внешней торговли, повышение качества реализации фискальной функции, можно утверждать, что их использование будет способствовать повышению международной конкурентоспособности, укреплению финансовой устойчивости, дальнейшему развитию таможенных служб государств – членов ЕАЭС.

²¹ URL: https://reports.weforum.org/global-enabling-trade-report-2016/?doing_wp_cron=1627213266.5402119159698486328125.

²² URL: <https://lpi.worldbank.org/>.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Бойкова М.В. Зарубежный опыт таможенного администрирования: монография / М.В. Бойкова; под общ. ред. В.В. Макрусева. М.: РИО Российской таможенной академии, 2017.
2. Cantens T., Ireland R., Raballand G. (eds). Reform by numbers. Measurement Applied to Customs and Tax. Administrations in Developing Countries. World Bank, Washington. 2013. URL: <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/research/papers/reform-by-numbers.pdf>.
3. Djankov S., Freund C.L., Pham C.S. Trading on Time // World Bank Policy Research Working Paper. April 2006, no. 3909. URL: <https://ssrn.com/abstract=894927>.
4. Grainger A., Shaw D.R. A method for measuring trade facilitation // WCO NEWS. 2018. Vol. 85. February. P. 21–23. URL: <https://mag.wcoomd.org/magazine/wco-news-85/method-measuring-trade-facilitation/>.
5. Jones V.C., Seghetti L. U.S. Customs and Border Protection: Trade, Enforcement, and Security: Summary // Congressional Research Service (CRS). 2015. May 18.
6. Kaplan R.S., Norton D.P. The balanced scorecard-measures that drive performance // Harvard Business Review. 1992. Vol. 70, no. 1. P. 71–79. URL: <https://hbr.org/1992/01/the-balanced-scorecard-measures-that-drive-performance-2>.
7. NACCS (n.d.). About NACCS. URL: <https://www.naccs.jp/e/aboutnaccs/aboutnaccs.html>.
8. OECD. Mapping Global Value Chains. 4–5 December 2012. The OECD Conference Centre, Paris. 2012. URL: https://www.oecd.org/dac/aft/MappingGlobalValueChains_web_usb.pdf.
9. Olarreaga M., Kee H.L., Nicita A. Estimating Trade Restrictiveness Indices // CEPR Discussion Paper. March 2006, no. 5576. URL: <https://ssrn.com/abstract=912678>.
10. Peterson J. An overview of customs reforms to facilitate trade // Journal of International Commerce and Economics. 2017. August. URL: <https://www.usitc.gov/journals>.
11. Peterson J., Treat A. The Post 9/11 // Global Framework for Cargo Security. 2009. September. P. 9–11.
12. The World Bank. Logistics Performance Index. URL: <https://lpi.worldbank.org/>.
13. USCBP. Customs-Trade Partnership against Terrorism Mutual Recognition, updated August 23. 2016.
14. USCBP. C-TPAT: FAQ. January 2015.
15. World Economic Forum. The Global Enabling Trade Report 2016. 2016. URL: https://reports.weforum.org/global-enabling-trade-report-2016/?doing_wp_cron=1627213266.5402119159698486328125.

16. Wulf L. de, Sokol J.B. (eds). Customs Modernization Handbook. World Bank, Washington DC. 2005. URL: http://land-locked.org/wp-content/uploads/2013/09/Customs_Modernization_Handbook1.pdf.

ОФИЦИАЛЬНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

1. EC, Taxation and Customs Union: Legislation, updated January 6, 2017.
2. Minutes of the 113th / 114th sessions of the customs co-operation council, 04.08.2009, doc. No. SC0098E1a.
3. Strategic Plan WCO 2019–2022. URL: <https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/about-us/administrative-documents/wco-strategic-plan-2019-2022.pdf>.
4. The Trade Facilitation Agreement. URL: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/tfa-nov14_e.htm.
5. The Union Customs Code. URL: https://ec.europa.eu/taxation_customs/customs-4/union-customs-code_en.
6. Решение Высшего Евразийского экономического совета от 11.12.2020 N 12 «О Стратегических направлениях развития евразийской экономической интеграции до 2025 года». URL: https://www.docs.eaunion.org/docs/ru-ru/01228321/err_12012021_12.
7. Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. URL: <http://www.eurasiancommission.org/>, 05.06.2014.
8. Федеральный закон от 03.08.2018 N 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/>.
9. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 23.05.2020 N 1388-р «Стратегия развития таможенной службы Российской Федерации до 2030 года» // СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/>.
10. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10.04.2014 N 570-р «Об утверждении перечней показателей оценки эффективности деятельности и методик определения целевых значений показателей оценки эффективности деятельности руководителей органов исполнительной власти по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности (до 2018 года) (вместе с «Методикой определения целевых значений показателей оценки эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности»)» // СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/>.

11. Приказ ФТС России от 13.04.2021 N 296 «Об организации работы по выполнению Плана деятельности Федеральной таможенной службы на 2021 год, Показателей деятельности Федеральной таможенной службы на 2021 год и Ключевых показателей эффективности руководителя ФТС России на 2021 год» // СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/>.
12. Приказ ФТС России от 29.12.2020 N 1160 «Об утверждении методик расчета показателей результативности деятельности, показателей эффективности деятельности и индикативных показателей региональных таможенных управлений и таможен, непосредственно подчиненных ФТС России» // СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/>.
13. Приказ ФТС России от 13.11.2020 N 979 «Об утверждении Порядка проведения ежедневного оперативного мониторинга и анализа информации о таможенном декларировании на таможенных постах (центрах электронного декларирования)» // СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/>.
14. Приказ ФТС России от 30.10.2017 N 1720 «Об утверждении показателей результативности и эффективности деятельности ФТС России, территориальных таможенных органов и центрального аппарата ФТС России» // СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/>.
15. Приказ ФТС России от 27.06.2017 N 1065 (ред. от 29.08.2018) «О решении коллегии ФТС России от 25 мая 2017 г. “О комплексной программе развития ФТС России на период до 2020 года”» // СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/>.
16. Указ Президента Республики Беларусь от 11.08.2011 N 358 «О стимулировании реализации товаров».
17. Указ Президента Республики Беларусь от 19.08.2021 N 315 «Об отмене оснований для применения льготы».
18. Приказ Председателя Государственного таможенного комитета Республики Беларусь от 26.03.2021 N 150-ОД «Об утверждении Положения о порядке подведения итогов и оценки результатов работы таможен».
19. Закон Республики Казахстан от 10.12.2020 N 382-VI «О внесении изменений и дополнений в Кодекс Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет (Налоговый кодекс) и Закон Республики Казахстан «О введении в действие Кодекса Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет (Налоговый кодекс)».
20. Приказ Комитета государственных доходов Министерства финансов Республики Казахстан от 07.04.2021 N 163 «О внесении изменений и дополнений в приказ Председателя Комитета государственных доходов Министерства финансов Республики Казахстан от 21 мая 2018 года N 205 “О некоторых вопросах оценки эффективности деятельности департаментов государственных доходов Комитета государственных доходов Министерства финансов Республики Казахстан”».

REFERENCES

1. Boykova, M.V. (2017) *Zarubezhnyy opyt tamozhennogo administrirovaniya: monografiya* [Foreign experience of customs administration: Monograph]. Moscow: RIO of the Russian Customs Academy.
2. Cantens, T., Ireland, R. and Raballand, G. (eds) (2013) *Reform by numbers. Measurement Applied to Customs and Tax. Administrations in Developing Countries*. Washington: World Bank. Available at: <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/research/papers/reform-by-numbers.pdf> (Accessed 06 June 2021).
3. Djankov, S., Freund, C.L. and Pham, C.S. (April 2006) 'Trading on Time', *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 3909. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=894927>.
4. Grainger, A. and Shaw, D.R. (2018) 'A method for measuring trade facilitation', *WCO NEWS*, 85, February, pp. 21–23. Available at: <https://mag.wcoomd.org/magazine/wco-news-85/method-measuring-trade-facilitation/> (Accessed 06 June 2021).
5. Jones, V.C. and Seghetti, L. (2015) 'U.S. Customs and Border Protection: Trade, Enforcement, and Security: Summary', *Congressional Research Service (CRS)*, May 18.
6. Kaplan, R.S. and Norton, D.P. (1992) 'The balanced scorecard-measures that drive performance', *Harvard Business Review*, 70 (1), pp. 71–79. Available at: <https://hbr.org/1992/01/the-balanced-scorecard-measures-that-drive-performance-2> (Accessed 06 June 2021).
7. NACCS (n.d.) *About NACCS*. Available at: <https://www.naccs.jp/e/aboutnaccs/aboutnaccs.html> (Accessed 06 June 2021).
8. OECD (2012) *Mapping Global Value Chains*. 4–5 December 2012. Paris: The OECD Conference Centre. Available at: https://www.oecd.org/dac/aft/MappingGlobalValueChains_web_usb.pdf.
9. Olarreaga, M., Kee, H.L. and Nicita, A. (March 2006) 'Estimating Trade Restrictiveness Indices', *CEPR Discussion Paper*. No. 5576. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=912678> (Accessed 06 June 2021).
10. Peterson, J. (2017) 'An overview of customs reforms to facilitate trade', *Journal of International Commerce and Economics*, August. Available at: <https://www.usitc.gov/journals> (Accessed 06 June 2021).
11. Peterson, J. and Treat, A. (2009) 'The Post 9/11', *Global Framework for Cargo Security*, September, pp. 9–11.
12. *The World Bank*. 'Logistics Performance Index'. Available at: <https://lpi.worldbank.org/> (accessed 06 June 2021).
13. *USCBP* (2016) 'Customs-Trade Partnership against Terrorism Mutual Recognition' updated August 23.

14. USCBP (January 2015) C-TPAT: FAQ.
15. *World Economic Forum* (2016) The Global Enabling Trade Report 2016. Available at: https://reports.weforum.org/global-enabling-trade-report-2016/?doing_wp_cron=1627213266.5402119159698486328125 (Accessed 06 June 2021).
16. Wulf, L. de and Sokol, J.B. (eds) (2005) *Customs Modernization Handbook*. Washington DC: World Bank. Available at: http://land-locked.org/wp-content/uploads/2013/09/Customs_Modernization_Handbook1.pdf.

OFFICIAL DOCUMENTS

1. Decision of the Supreme Eurasian Economic Council dated December 11, 2020 No. 12 «On Strategic Directions for the Development of Eurasian Economic Integration until 2025». Available at: https://www.docs.eaunion.org/docs/ru-ru/01228321/err_12012021_12.
2. Minutes of the 113th / 114th sessions of the customs co-operation council, 04.08.2009, doc. No. SC0098E1a.
3. Strategic Plan WCO 2019–2022. Available at: <https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/about-us/administrative-documents/wco-strategic-plan-2019-2022.pdf>.
4. The Trade Facilitation Agreement. Available at: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/tfa-nov14_e.htm.
5. The Union Customs Code. Available at: https://ec.europa.eu/taxation_customs/customs-4/union-customs-code_en.
6. The WCO Capacity Building Development Compendium. A Columbus program phase 2 Implementation tool. Available at: http://www.wcoomd.org/en/topics/capacity-building/instrument-and-tools/cb_development_compendium.aspx.
7. EC, Taxation and Customs Union: Legislation, updated January 6, 2017.
8. Order of the Government of the Russian Federation dated May 23, 2020 No. 1388-r «Strategy for the development of the customs service of the Russian Federation until 2030». Available at: <http://www.consultant.ru/>.
9. Treaty on the Eurasian Economic Union dated May 29, 2014. Official website of the Eurasian Economic Commission. Available at: <http://www.eurasiancommission.org/>
10. Federal Law dated 03.08.2018 No. 289-FZ «On customs regulation in the Russian Federation and on amendments to certain legislative acts of the Russian Federation». Available at: <http://www.consultant.ru/>.

11. Order of the Federal Customs Service (FCS) of Russia dated April 13, 2021 No. 296 «On the organization of work to implement the activity plan of the Federal Customs Service for 2021, the performance indicators of the Federal Customs Service for 2021 and the key performance indicators of the Head of the FCS of Russia for 2021». Available at: <http://www.consultant.ru/>.
12. Order of the FCS of Russia dated December 29, 2020 No. 1160 «On approval of methods for calculating performance indicators, performance indicators and indicative indicators of regional customs administrations and customs directly subordinate to the FCS of Russia». Available at: <http://www.consultant.ru/>.
13. Order of the Government of the Russian Federation dated April 10, 2014 No. 570-r «On approval of the lists of performance evaluation indicators and methods for determining target values of performance assessment indicators for the heads of executive bodies to create favorable conditions for doing business (until 2018) (together with the Methodology determination of target values of indicators for assessing the effectiveness of the heads of federal executive bodies to create favorable conditions for doing business)». Available at: <http://www.consultant.ru/>.

Статья поступила в редакцию 01.09.2021; одобрена после рецензирования 30.09.2021; принята к публикации 28.10.2021.

Научная статья

УДК 351.84

DOI: 10.17323/1999-5431-2021-0-4-36-65

В ПОИСКАХ НОВОЙ КОНФИГУРАЦИИ РОССИЙСКОЙ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ: РЕФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУТА НАКОПИТЕЛЬНОЙ ПЕНСИИ

¹ **Хмелевская Светлана Анатольевна,**

² **Есаулкова Татьяна Станиславовна**

¹ Доктор философских наук, профессор философского факультета,

Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова.

E-mail: xmelevsk@mail.ru, ORCID ID 0000-0002-0119-405X

² Генеральный директор, общество с ограниченной ответственностью

«Специализированная депозитарная компания «Гарант».

E-mail: tatiana.esaulkova@gmail.com

Аннотация. Предметом исследования выступает институт накопительной пенсии, на протяжении своего существования неоднократно подвергавшийся трансформации. В связи с этим анализируются результаты теоретического осмысления реформирования накопительного элемента пенсионной системы, представленные в зарубежных источниках, а также практики проведения таких реформ на примере ряда стран.

Очередной виток реформирования института накопительной пенсии в российской пенсионной системе связан с его трансформацией из системы обязательного пенсионного страхования в систему негосударственного пенсионного обеспечения. Опираясь на методологию сравнительного анализа, SWOT-анализа, анализа по выявлению корреляционных зависимостей, выдвигается гипотеза, что перевод формирования накопительной пенсии в добровольный формат не приведет к построению полноценной трехзвенной пенсионной системы и сам по себе не решит проблему повышения уровня пенсионного обеспечения для большинства будущих российских пенсионеров. Официальный вариант будущей конфигурации отечественной пенсионной системы еще не представлен, однако исходя из предшествующих ее вариантов, разработанных Минфином и Банком России, проводится SWOT-анализ схемы Гарантированного пенсионного плана, на основании которого делается вывод, что основная цель реформирования – установить статус-кво для средств пенсионных накоплений, «замороженных» на индивидуальных пен-

сионных счетах застрахованных лиц в 2014 г., передать обязательства по формированию накопительной пенсии самим застрахованным лицам, сделав ее формат добровольным. Уже сейчас видны риски данной трансформации: уменьшение степени охвата тех, кто может формировать такую пенсию, продолжение стагнации системы негосударственного пенсионного обеспечения. Это подтвердили и данные проведенного опроса участников и экспертов пенсионного рынка, которые отдали предпочтение обязательному формату накопительной пенсии.

Приведены расчеты, раскрывающие прямую зависимость между ростом заработной платы и величиной накопительной пенсии, а также показана обратная зависимость между уровнем заработной платы и коэффициентом замещения пенсией утраченного заработка. Делается вывод, что добровольное формирование накопительной пенсии может быть успешным, если одновременно с реформированием пенсионной системы будет проведено реформирование системы заработной платы, разработаны меры стимулирования и механизмы участия работодателей в этом процессе; определены механизмы участия государства в формировании накопительной пенсии, законодательно установлены гарантии по обеспечению сохранности средств пенсионных накоплений. Результаты исследования могут найти применение при разработке окончательной конфигурации российской пенсионной системы.

Ключевые слова: пенсионная система, обязательное пенсионное страхование, негосударственное пенсионное обеспечение, институт накопительной пенсии, реформирование, гарантированный пенсионный план, стандартизированная пенсионная схема.

Для цитирования: Хмелевская С. А., Есаулкова Т. С. В поисках новой конфигурации российской пенсионной системы: реформирование института накопительной пенсии // Вопросы государственного и муниципального управления. 2021. № 4. С. 36–65. DOI: 10.17323/1999-5431-2021-0-4-36-65.

Original article

SEARCHING FOR A NEW CONFIGURATION OF THE RUSSIAN PENSION SYSTEM: REFORMING THE INSTITUTION OF A FUNDED PENSION

¹ Svetlana A. Khmelevskaya, ² Tatiana S. Esaulkova

¹ DS in Philosophical sciences, Full Professor Professor, the Faculty of Philosophy, Lomonosov Moscow State University, Russian Federation. E-mail: xmelevsk@mail.ru, ORCID ID 0000-0002-0119-405X

² PhD in Economic sciences, CEO Specialized Depository Company Garant, Russian Federation. E-mail: tatiana.esaulkova@gmail.com

Abstract. The focus of the study is placed on the institute of funded pension, which has been repeatedly transformed throughout its existence. In this regard, the first part of the article analyzes the results of the theoretical comprehension of forming the accumulative element of the pension system, presented in foreign sources, as well as reforms in a number of countries. The next round of reforming the institution of funded pension in the Russian pension system is associated with its transformation from a system of obligatory pension insurance to a system of non-state pension provision. Based on the results of comparative analysis, SWOT analysis, analysis to identify correlation dependencies, the hypothesis is put forward that the transfer of the funded pension to a voluntary format will not lead to the construction of a full-fledged three-tier pension system and will not solve the problem of increasing the level of pension provision for the majority of future Russian pensioners by itself. Despite the fact that the official version of the future configuration of the domestic pension system has not yet been presented, but based on its previous versions developed by the Ministry of Finance and the Bank of Russia (in this regard, a SWOT analysis of the Guaranteed Pension Plan scheme is carried out in the second part of the article), it can be concluded that the main goal of the reform – to establish the status quo for the funds of pension savings «frozen» on the individual pension accounts of insured persons in 2014; to transfer the obligations for a funded pension to the insured persons themselves, making its format voluntary. The risks of such a transformation are already visible: a decrease in the coverage of those who can form such a pension, continued stagnation of the system of non-state pension provision. This was confirmed by the data of the conducted survey of participants and experts on the pension market, who preferred the mandatory format of a funded pension (which is disclosed in the third part of the article). In conclusion, calculations are presented that reveal a direct relationship between the growth of wages and the amount of a funded pension, as well as an inverse relationship between the level of wages and the coefficient of replacement of lost work with a pension. It is concluded that the voluntary formation of a funded pension can be successful if, simultaneously with the reform of the pension system, the salary system is reformed, incentive measures and mechanisms for employers' participation in this process are developed; the mechanisms of state participation in the formation of a funded pension are defined, guarantees for ensuring the safety of pension savings are legally established. The practical significance of the work is that its results can be used in the development of the final configuration of the Russian pension system.

Keywords: pension system, mandatory pension insurance, non-state pension provision, institution of funded pension, reformation, guaranteed pension plan, standardized pension scheme.

For citation: Khmelevskaya, S. A. and Esaulkova, T. S. (2021) 'Searching for a new configuration of the Russian pension system: Reforming the institution of a funded pension', *Public Administration Issues*, 4, pp. 36–65 (in Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2021-0-4-36-65.

JEL Classification:

Список используемых в статье сокращений

ГПП – гарантированный пенсионный план

ИИС – индивидуальный инвестиционный счет

МСТ – макропруденциальное стресс-тестирование

НПО – негосударственное пенсионное обеспечение
НПФ – негосударственные пенсионные фонды
ОПС – обязательное пенсионное страхование
ПФР – Пенсионный фонд России
СПН – средства пенсионных накоплений
СПР – средства пенсионных резервов
УК – управляющая компания

Введение

С 2002 г. в систему обязательного пенсионного страхования (ОПС) России был введен накопительный элемент, а именно накопительная часть трудовой (страховой) пенсии по старости (с 01.01.2015 она была преобразована в накопительную пенсию, которая стала отдельным видом пенсии наряду со страховой пенсией). Тем самым система ОПС начала выстраиваться в рамках распределительно-накопительной модели.

Финансовую основу накопительной пенсии до 01.01.2014 составляла часть страховых взносов (6%), уплачиваемых работодателем (в случае работы по найму) за своих работников (и учтенных в специальной части индивидуального лицевого счета застрахованного лица или на его пенсионном счете накопительной пенсии)¹, а также доход от инвестирования аккумулированных таким образом средств пенсионных накоплений (СПН), которое осуществляли Государственная управляющая компания у так называемых «молчунов»; частные управляющие компании либо негосударственные пенсионные фонды (НПФ) – по заявлению застрахованного лица².

На протяжении всего периода развития института накопительной пенсии менялись условия ее формирования, а в 2014 г. и вовсе последовал мораторий на формирование СПН, который фактически приостановил развитие института накопительной пенсии в ОПС (Воронин, Столяров, 2020). Мораторий был введен³ в условиях экономического спада и в целях обеспечения устойчивой финансовой основы для выплат страховых пенсий (хотя официально прекращение перевода средств пенсионных накоплений из Пенсионного фонда России (ПФР) в НПФ было объяснено необходимостью изменения правового статуса последних). При этом СПН, которые до 2014 г. были переведены в НПФ или частные управляющие компании, так и оста-

¹ С 2004 г. накопительная часть трудовой (страховой пенсии) могла формироваться только у граждан 1967 г. рождения и моложе, в дальнейшем – только у тех застрахованных лиц, которые до конца 2015 г. сделали выбор в пользу накопительной пенсии.

² С 01.01.2007 на формирование накопительной части трудовой (страховой) пенсии можно было перевести материнский капитал, а с 01.01.2009 – взносы, уплачиваемые в рамках Программы софинансирования.

³ Федеральный закон от 04.12.2013 N 351-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обязательного пенсионного страхования в части права выбора застрахованными лицами варианта пенсионного обеспечения» (последняя редакция) // СПС Консультант Плюс. URL://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_155248/.

лись в них. В последующие годы и по настоящее время увеличение объема средств пенсионных накоплений в НПФ и частные управляющие компании обеспечивалось за счет средств, поступающих от государства по программе софинансирования пенсионных накоплений за 2015 г. (порядка 7 млрд руб.), доначислений накоплений по переходным кампаниям и дохода от инвестирования СПН. Динамика изменения за 2013–2020 гг. объема СПН (по рыночной стоимости), находящихся в НПФ, представлена в Таблице 1.

Таблица 1

**Динамика объема СПН (рыночная стоимость),
находящихся в НПФ**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 ⁴
Объем СПН, млрд руб.	1088,4	1132,4	1719,5	2129,9	2435,0	2582,3	2823,0	2946,1

Источники: Составлена авторами на основе данных Банка России: Официальный сайт Банка России. Основные показатели деятельности негосударственных пенсионных фондов.
URL: https://cbr.ru/finmarket/supervision/sv_coll/ops_npf/2020y/.

Из Таблицы 1 видно, что динамика прироста средств пенсионных накоплений в негосударственных пенсионных фондах за последние три года составляла в среднем от 4,3 до 9,3%. «Замораживание взносов» на накопительную пенсию позволило пополнять за эти годы федеральный бюджет (в среднем в пределах 350–480 млрд руб. в год). Вместе с тем, по расчетам экспертов, из-за «замораживания» финансовый рынок с учетом мультипликативного эффекта финансового капитала ежегодно лишается 700–800 млрд руб.⁵

Продлеваемый в последние годы мораторий привел⁶ к постановке вопроса о кардинальном реформировании института накопительной пенсии. Предлагаются разные модели такого реформирования, но официальный вариант (к моменту написания настоящей статьи) еще не принят. Это обуславливает актуальность изучения опыта реформирования института накопительной пенсии в разных странах, а также существующих теоретических наработок зарубежных и отечественных авторов в данной области. Что касается российских исследователей, то их мнения по поводу сохранения накопительной пенсии в ОПС или ее перевода в систему негосударственного пенсионного обеспечения (далее – НПО), обязательности или доброволь-

⁴ InvestFuture. Пенсионные накопления граждан в НПФ к середине 2021 г. достигли рекордной величины в 3 трлн руб. URL: <https://investfuture.ru/news/id/pensionnye-nakopleniya-rossijan-v-npf-dostigli-rekordnyh-3-trln>.

⁵ РБК. Финансы. Расчеты Национального Рейтингового Агентства (НРА). 01.09.2016. URL: <http://www.rbc.ru/finances/01/09/2016/57c718939a79475bb69b72c5>.

⁶ Федеральный закон от 08.12.2020 N 405-ФЗ «О внесении изменений в статью 33-3 Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» и статью 6-1 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обязательного пенсионного страхования в части права выбора застрахованными лицами варианта пенсионного обеспечения» // СПС Консультант Плюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_370071/.

ности ее формата разделились (подробно об этом см.: Хмелевская, Ермаков, 2021). Одни из них указывают на «содержательную несовместимость, отразившуюся в двойственном характере правовой природы института ОПС, обремененного накопительным компонентом» (Воронин, Столяров, 2020, с. 96) и выступают за перевод накопительной пенсии в НПО (Пудовкин, 2016). Другие авторы (в частности, Гурвич, 2018) убеждены в необходимости сохранения обязательного характера формирования накопительной пенсии, так как «добровольная накопительная система в отличие от существовавшей ранее обязательной накопительной системы не сможет обеспечить существенного притока пенсионных накоплений. В первую очередь, это связано с низкими доходами населения, которые не позволяют людям делать какие-либо сбережения в условиях недостатка средств на текущие нужды» (Терентьева, 2019, с. 97).

Цель настоящей статьи – используя теоретико-методологические наработки зарубежных и отечественных ученых, а также имеющийся опыт реформирования накопительного элемента в ряде стран, проанализировать официально предлагаемые варианты такого реформирования в нашей стране и обосновать, в том числе опираясь на данные проведенного авторами социологического исследования, гипотезу относительно дальнейшего развития института накопительной пенсии в российской пенсионной системе.

Гипотеза состоит в том, что перевод формирования накопительной пенсии в добровольный формат в системе НПО (как предложено, например, в вариантах, представленных ранее Минфином и Банком России⁷) сам по себе не приведет к построению полноценной трехзвенной пенсионной системы, а также не решит проблему повышения уровня пенсионного обеспечения для большинства будущих российских пенсионеров, но может иметь серьезные социальные последствия в виде дальнейшего расслоения общества в пенсионной системе. Вместе с тем такой вариант реформирования может привести к повышению уровня пенсионного обеспечения граждан при условии: 1) определенных темпов роста производительности труда и заработной платы работника; 2) включения механизмов участия (добровольного или квазиобязательного) работодателя, например, на паритетных началах с работником; 3) создания механизмов софинансирования накопительной пенсии со стороны государства; 4) обеспечения инвестиционной привлекательности создаваемой стандартизированной пенсионной схемы; 5) формирования налоговых и иных стимулов для активизации участия в этой схеме вкладчиков (участников); 6) создания законодательно установленных гарантий сохранности накопленных пенсионных средств в НПО.

Результаты проведенного авторами исследования получены с использованием следующих методов: сравнительного анализа, SWOT-анализа,

⁷ Проект Федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросам негосударственного пенсионного обеспечения» (подготовлен Минфином России, ID проекта 02/04/09-19/00095019) // СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJandn=188486#lсTOAeSQYyFFlC0v>.

анализа корреляционных зависимостей между факторами, влияющими на размер пенсионных выплат в НПО, эмпирических методов при проведении социологического исследования, методов статистического анализа при использовании данных Росстата, Банка России, ПФР.

Анализ зарубежного опыта реформирования накопительного элемента пенсионной системы

Теоретико-методологические исследования

Такого рода исследования, проведенные зарубежными авторами, затрагивали разные аспекты реформирования накопительного элемента пенсионной системы, в частности:

- наличие общих механизмов реформирования накопительной составляющей пенсионной системы в разных странах. Так, в работе И. Ткалеца (Tkalec, 2020), исследователя в области политической экономии и управления, анализируется вопрос, насколько разрабатываемые во время European Semester принципы и направления бюджетной и экономической политики, представленные как общие для стран – членов ЕС, влияют на конфигурацию их национальных пенсионных систем и способствуют обеспечению высокого уровня пенсионных выплат. Автор приходит к выводу, что для подавляющего большинства этих стран проблемы пенсионного реформирования, в том числе затрагивающие структуру национальной пенсионной системы, отнесены к внутренним вопросам. И. Ткалец обосновывает тезис, что несоблюдение в странах – членах ЕС ряда рекомендаций European Semester, касающихся развития пенсионных систем, может быть вполне совместимо с достаточно высокими пенсионными выплатами в них, и наоборот, соблюдение всех рекомендаций необязательно ведет к высокому уровню пенсионного обеспечения в этих странах (как видно на примере стран Балтии). Вывод, сформулированный автором, следующий: общих схем и принципов в пенсионном реформировании не существует, а рекомендации European Semester скорее можно отнести к так называемой «мягкой силе», когда их влияние на результаты пенсионного реформирования можно усмотреть только «в конце цепочки». В отношении характера такого влияния, по И. Ткалецу, следует утверждать о корреляционных, а не о причинно-следственных зависимостях.

Для реформирования института накопительной пенсии важно, на наш взгляд, обеспечение ее базисного условия развития, особо выделенное И. Ткалем: любое физическое лицо должно быть активной частью накопительной пенсионной системы, чтобы иметь возможность претендовать на адекватные пенсионные выплаты, но и государство должно создать благоприятные для этого макроэкономические агрегированные показатели (поддерживать невысокий уровень безработицы, обеспечивать мобильность рабочей силы, направлять необходимые и достаточные государственные/бюджетные расходы и ресурсы).

К числу базовых показателей достаточности уровня пенсионных выплат автор относит агрегированный коэффициент замещения (ARR)⁸, который рассчитывается как соотношение валового среднего индивидуального пенсионного дохода населения в возрасте 65–74 лет к валовому среднему индивидуальному заработку населения в возрасте 50–59 лет, исключая при этом выплаты по иным социальным пособиям;

- причины современных пенсионных реформ, включая и реформирование накопительного элемента, их результатов и новых вызовов в пенсионной системе. В частности, этим проблемам посвящена работа Карла Хинрихса (Германия, Университет Бремена) (Hinrichs, 2021). Все государства, имеющие в основе своих пенсионных систем солидарно-распределительные механизмы, сталкиваются с одними и теми же проблемами: увеличение населения пожилого возраста и сокращение трудоспособного населения, что ведет к повышению пенсионной нагрузки. В целях ее снижения предлагалось формирование многоуровневых пенсионных систем, в которых государственный компонент сосуществовал бы наряду с частным, а коллективные (корпоративные или профессиональные) пенсионные программы – с индивидуальными пенсионными планами, иными словами, солидарно-распределительные механизмы пенсионной системы должны сочетаться с ее накопительными механизмами. Однако финансовый кризис 2008 г. наглядно продемонстрировал риски (в частности, рыночные риски), которым подвержен накопительный элемент пенсионной системы, что заставило правительства ряда стран вновь изменить ее структуру, начав реформировать данный элемент.

Анализ реформ позволил сделать выводы относительно:

- ограниченности числа вариантов корректировки пенсионной системы. В частности, К. Хинрихс в своей статье обосновал, что за последние 30 лет проведенные пенсионные реформы можно отнести либо к параметрическим реформам, корректирующим те или иные составляющие пенсионной системы, либо к структурным реформам, кардинально меняющим эту систему. В связи с реформированием института накопительной пенсии в России интерес представляет раздел работы К. Хинрихса, который посвящен изучению такого реформирования в странах – членах ЕС, выводы автора будут использоваться в последующих разделах настоящей статьи;
- возможных путей повышения эффективности накопительной составляющей пенсионной системы, в частности, в ракурсе изменения механизмов взаимодействия государственных и частных пенсионных систем (Clark and Whiteside, 2003; Ebbinghaus, 2011; Rein and Schmähl, 2004);
- факторов, влияющих на сохранность и доходность инвестирования пенсионных активов, которые следует учитывать (Bussolo, Schotte and Matytsin, 2015; Clark, 2000; Heinz, 2019; Stewart, Jain and Sandbrook, 2019);

⁸ Eurostat. Aggregate Replacement Ratio. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/product?code=tespm100>.

- необходимости совершенствования государственного регулирования процессов инвестирования пенсионных активов (Tuesta, Arellano and Alonso, 2015; Estrada and Kritzman, 2019). Так, представляется эвристичной идея о том, что в госрегулировании деятельности субъектов пенсионного рынка важно сосредоточиться на результатах их деятельности, а не на выполнении установленных к ним требований. В частности, для этого можно использовать показатель результативности инвестиционной деятельности фондов – «коэффициент покрытия» (the coverage ratio), рассчитываемый как «соотношение длительности периода пенсионных выплат в заданном объеме, который позволяет достигнуть тот или иной портфель, к длительности нормативного периода дожития» (подробнее об этом коэффициенте: Estrada and Kritzman, 2019; Абрамов, Чернова, 2019, с. 45).

Зарубежные практики реформирования накопительного элемента пенсионной системы

Еще в 1994 г. Всемирным банком была предложена конфигурация пенсионной системы, включающая три уровня: на первом уровне происходит возмещение в системе ОПС выпадающих доходов в связи с утратой заработка работника при наступлении пенсионных оснований; на втором аккумулируются пенсионные средства на индивидуальных накопительных счетах в рамках обязательной накопительной системы, третий уровень – это добровольные накопительные счета, полученные вне рамок ОПС⁹. В дальнейшем к трем уровням были присоединены еще два – базовый (нулевой) уровень (минимальный уровень защиты, не предусматривающий пенсионных взносов и зависящий от бюджетных ресурсов) и нефинансовый – пятый уровень, который предполагал наличие неформальных внутрисемейных или межпоколенческих источников как финансовой, так и нефинансовой поддержки пожилых людей, включая доступ к медицинскому обслуживанию и жилью¹⁰. В свою очередь, и в МОТ также была разработана многоуровневая модель пенсионной системы (Wang, Zhang, Shand and Howell, 2014).

Накопительный элемент был включен в состав многоуровневой пенсионной системы, при этом он мог формироваться как в обязательном, квазиобязательном, так и в добровольном порядке. Накопительный элемент как часть обязательного пенсионного страхования был введен в Швеции, ряде стран Центральной и Восточной Европы; в Бельгии, Франции и других странах он стал формироваться на добровольной основе.

Однако в дальнейшем «кризис финансового рынка и последовавшая за ним Великая рецессия породили критику сторонников накопительных пенсий, привели к многолетним дебатам о пригодности накопительных

⁹ World Bank (1994). *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Oxford; New York: Published for the World Bank [by] Oxford University Press.

¹⁰ World Bank (2008). *The World Bank Pension Conceptual Framework. Pension Reform Primer Notes 2008/09*. Washington: World Bank.

схем в качестве механизма финансирования пенсий» (Hinrichs, 2021, p. 415). Переосмысление значимости и роли накопительной составляющей пенсионной системы было связано и с тем, что большинство финансовых институтов, задействованных в инвестировании пенсионных средств, показывали невысокую (а порой и отрицательную) доходность, затраты по обслуживанию пенсионных программ и индивидуальных пенсионных счетов, административные расходы были достаточно велики, а «предлагаемые продукты вряд ли были прозрачными для большого числа финансово неграмотных работников» (Hinrichs, 2021, p. 415).

В ходе дебатов четко обозначились позиции, с одной стороны, противников накопительных схем, считавших их чрезмерно рискованными для формирования пенсий, с другой стороны, сторонников данных схем, предлагавших повысить устойчивость последних: например, ввести в государственное регулирование более строгие запреты на объекты инвестирования, структуру инвестиционного портфеля пенсионных средств, обеспечить широкую диверсификацию инвестиционных портфелей, например, с учетом возраста клиентов («фонды жизненного цикла»), обеспечить большую сохранность пенсионных средств.

В итоге дебатов в большинстве стран началось реформирование института накопительной пенсии, которое во многих из них сводилось к переводу этого института из системы ОПС в систему добровольного страхования (например, в Венгрии, Хорватии, Эстонии и др. странах); в Латвии была временно сокращена доля взносов, перенаправляемых на индивидуальные накопительные счета (Hinrichs, 2021).

Для увеличения широты охвата добровольной накопительной пенсионной системой и в целях недопущения углубления социального неравенства в старости в некоторых странах был применен механизм автоматической подписки (впервые он был апробирован в Новой Зеландии и США, в настоящее время применяется в Соединенном Королевстве, Литве, Турции и других странах), суть которого в том, что сотрудники автоматически зачисляются в пенсионные планы, спонсируемые работодателем. Введение механизма автоматической подписки позитивно отразилось на степени охвата пенсионными планами в ряде стран (например, в Новой Зеландии доля лиц трудоспособного возраста с планом «Киви» выросла с 42% в 2010 г. до 79% в 2019 г.) (OECD, 2020)¹¹.

Отметим, что концепция индивидуального пенсионного капитала, которая была представлена как вариант реформирования института накопительной пенсии в нашей стране в 2016–2017 гг., также предполагала автоподписку, то есть «включение работающих граждан в систему по умолчанию с возможностью добровольного выхода» (Синявская, Якушев, Червякова, 2021, с. 18). Позднее в Гарантированном пенсионном плане этот механизм был заменен на авторегистрацию, предполагающую написание заявления работником (об этом подробнее: Heinz, 2019; Воронин, Столяров, 2020).

¹¹ Pension markets in focus, 2020 (OECD, 2020).

Ряд авторов (Воронин, Столяров, 2020; Хмелевская, Ермаков, 2021 и др.) делают вывод, что главная цель проводимых реформ института накопительных пенсий – сдерживание роста государственных пенсионных расходов. Несмотря на то, что многие положения введенных реформ еще не вступили в силу, уже сейчас исследователи констатируют возможное снижение выплат при наступлении пенсионных оснований. Это подтверждает и опыт зарубежных стран, который показывает, что при переходе к добровольному порядку накопительной пенсии охват населения, которое участвует в ее формировании, резко снижается (OECD, 2013)¹². Значительная часть населения в силу разных причин оказывается не готовой к участию в добровольных накопительных пенсионных планах. Например, в настоящее время охват добровольными индивидуальными пенсионными планами наемных работников составляет в Словакии 38% от общей численности всех наемных работников, в Венгрии – 19% (снижение по степени охвата на 45% при введении добровольного формата), в Германии, Ирландии – почти 50%, в Чехии – 52%, в Польше – 65%¹³.

Модели формирования накопительных пенсий в ряде стран в 2020 г. представлены в Таблице 2.

Таблица 2

Модели формирования накопительных пенсий в ряде стран, 2020

Особенности накопительного пенсионного плана	Страны
Работодатели обязаны по закону создать накопительный пенсионный план для своих сотрудников, которые затем должны присоединиться к плану	Финляндия, Норвегия, Швейцария
Законодательство не требует, чтобы работодатели разрабатывали накопительные пенсионные планы для своих сотрудников, но участие в этих планах работодателей квазиобязательное, так как решение об открытии таких планов принимается на отраслевом уровне и вписано в коллективный отраслевой договор	Дания, Нидерланды, Швеция
Не требуют от работодателя создания накопительных пенсионных планов, но требуют, чтобы сотрудники в обязательном порядке присоединились к одному из уже существующих пенсионных планов	В частном пенсионном фонде: Чили, Колумбия, Мексика. Присоединились к государственному пенсионному плану: Дания, Латвия
Работодатели не обязаны создавать накопительные пенсионные планы, а работники не обязаны присоединяться к ним в обязательном порядке	Австрия, Чехия, Франция

¹² Роль накопительных пенсий в системах пенсионного обеспечения: Проблемы пенсионной системы Российской Федерации. Проект, июнь 2012 года. ОЭСР, 2012. URL: <http://pensionreform.ru/files/36761/06.2012>.

¹³ Pensions at a Glance, 2019. URL: <https://www.oecd.org/els/oecd-pensions-at-a-glance-19991363.htm>.

Особенности накопительного пенсионного плана	Страны
Используют «мягкое» принуждение и поощряют сотрудников к участию в плане путем автоматического подключения: работодатели должны при определенных условиях зачислять своих работников в пенсионный план. Однако у сотрудников есть возможность отказаться от плана в течение определенного периода времени	Италия, Новая Зеландия, Турция и Соединенное Королевство

Источник: Составлена авторами на основе Pension markets in focus, 2020 (OECD, 2020).

В 2020 г. обязательными пенсионными планами были охвачены более 70% трудоспособного населения в 17 из 32 стран (в Эстонии – 88%, в Финляндии – 93%), входящих в ОЭСР, и стран, не входящих в ОЭСР, в которых существуют такие планы (OECD, 2020¹⁴). Обязательные индивидуальные пенсионные счета в Чили имели 88% работников.

По оценке ОЭСР, отказ от накопительной системы или перевод ее на добровольную основу сокращает размер пенсионного обеспечения будущих пенсионеров на 15–20%¹⁵, а во Всемирном банке отмечено, что «ликвидация обязательной накопительной системы ради решения временных проблем в среднесрочной перспективе неизбежно ведет к необходимости повышения налогов»¹⁶. Тем не менее на долю накопительного элемента, сформированного в большинстве стран на добровольной основе, приходится от 15 до 40% начисленной пенсии (Воронин, 2020).

Варианты реформирования накопительной пенсии в российской пенсионной системе

SWOT-анализ Гарантированного пенсионного плана

На протяжении последних лет были предложены несколько вариантов реформирования института накопительной пенсии (подробнее: Воронин, Столяров, 2020; Хмелевская, Ермаков, 2021). Один из них – Гарантированный пенсионный план (далее – ГПП), представленный Минфином и Банком России в октябре 2019 г.¹⁷. Потенциал охвата этим Планом был оценен в 1 млн человек.

¹⁴ Pension markets in focus, 2020 (OECD, 2020).

¹⁵ Роль накопительных пенсий в системах пенсионного обеспечения: Проблемы пенсионной системы Российской Федерации. Проект, июнь 2012 года. ОЭСР, 2012. URL: <http://pensionreform.ru/files/36761/06.2012>.

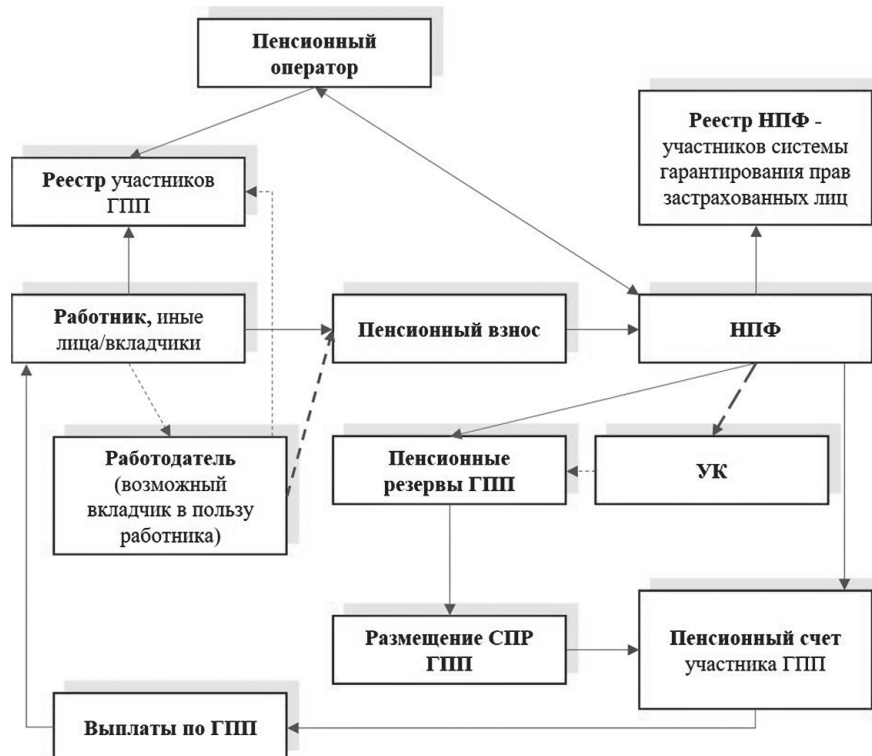
¹⁶ Цит. по: Доклад «Развитие многоуровневых пенсионных систем: социальные и экономические факторы». Приложение 3. Международная группа рейтинговых агентств RAEX. URL: <https://raexpert.ru/researches/npf/2015/att3/>.

¹⁷ Проект Федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросам негосударственного пенсионного обеспечения» (подготовлен Минфином России, ID проекта 02/04/09-19/00095019) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 29.10.2019). Предполагалось, что ГПП будет введен в 2021 г. // СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJandn=188486#LFOSIeSOBVPPrnaMQ>.

На Рисунке 1 изображена функциональная модель ГПП (подробное описание модели см.: Есаулкова, 2020).

Рисунок 1

Формирование и аккумуляирование средств пенсионных резервов ГПП и их дальнейшее размещение



Источник: Составлен авторами.

В целях раскрытия разных сторон ГПП проведем его SWOT-анализ.

S (Strengths) – сильные стороны, достоинства, преимущества:

- возможность формирования за счет личных взносов дополнительных источников финансирования пенсионного дохода в системе НПО;
- добровольный характер вступления в ГПП;
- наличие налоговых льгот;
- отсутствие ограничений по размеру страхуемой суммы;
- сохранение дореформенного возраста выхода на пенсию;
- право выхода из ГПП в течение шести месяцев после вступления;
- возможность перевести в ГПП «замороженные» средства из ОПС после шести месяцев со дня вступления в этот План.

W (Weaknesses) – слабые стороны, слабые места, недостатки:

- низкий уровень доходов большинства населения, как следствие, ограниченность охвата этим Планом;
- нераскрытость механизмов участия наряду с работником работодателя, а также государства;

- недостаточность гарантий сохранности накопленных пенсионных средств в ГПП;
 - неопределенность механизма включения ГПП в действующую систему НПО, вероятность конкуренции с существующими в ней программами;
 - неопределенность собственника накопленных пенсионных средств;
 - избыточность субъектов Плана (в частности, представляется необоснованным введение пенсионного оператора);
 - квазидобровольный характер участия работника в формировании пенсионных накоплений (так как это участие осуществляется через работодателя, что ставит под сомнение добровольность вступления работника в ГПП);
 - недостаточность налоговых льгот и иных мер стимулирования.
- O (Opportunities) – возможности, шансы, перспективы:*
- возможность на основе модели ГПП сформировать более эффективную модель с учетом результатов обсуждения Плана.
- T (Threats) – угрозы, опасность, риски:*
- риски дальнейшего расслоения общества;
 - риски низкого охвата системой ГПП населения. Проект не сопровождается расчетами, из него не ясно, какое количество граждан России могут и готовы стать участниками формируемой системы; каков размер среднего предполагаемого пенсионного взноса и пр. В условиях продолжающегося снижения жизненного уровня населения, недостаточности стимулов для участия в ГПП сложно прогнозировать устойчивость и положительную динамику развития этого Плана.

Новый вариант реформирования института накопительной пенсии: общие контуры

В настоящее время Минфин России и Банк России готовят новый вариант реформирования института накопительных пенсий (предполагается, что последний будет демонтирован к 2023 г.), предусматривающий «возможность формирования гражданами за счет личных взносов дополнительных источников финансирования дополнительного дохода в системе НПО при стимулирующей поддержке государства»¹⁸. Речь идет о переводе института накопительной пенсии из ОПС в НПО и добровольном характере ее формирования.

Кроме того, в ходе совместных обсуждений представителей Банка России и участников пенсионного рынка¹⁹ был достигнут консенсус в вопросе трансформации пенсионных накоплений в систему НПО, который предполагает, что: а) собственниками этих накоплений станут граждане (участники пенсионной схемы); б) новая стандартизированная схема будет допол-

¹⁸ В Плате законопроектной деятельности Министерства финансов России предусмотрена к середине декабря 2021 года разработка соответствующего законопроекта. URL: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=132589-plan_zakonoproektnoi_dyeyatelnosti_ministerstva_finansov_rossiiskoi_federatsii_na_2021_god.

¹⁹ НАПФ. Реестр законодательных инициатив. URL: <http://napf.ru/216338>.

нять иные схемы НПО; 3) предполагается введение дополнительных финансовых стимулов (в частности, отдельный налоговый вычет); 4) планируется система мер с целью обеспечения сохранности всей суммы пенсионных накоплений; 5) предусматривается возможность досрочной выплаты пенсионных накоплений по этой схеме в установленных законодателем случаях; 6) предусматриваются механизмы софинансирования со стороны работодателя (возможно, и государства). В результате должна быть создана новая стандартизированная система, в основе которой будет определенная пенсионная схема НПО. При этом не исключается развитие новых финансовых инструментов долгосрочного инвестирования (например, индивидуальный инвестиционный счет 3-го типа, который планируется запустить в 2022 г.²⁰).

Реформирование института накопительной пенсии с точки зрения участников и экспертов пенсионного рынка

Представляется весьма значимым раскрыть отношение к реформированию института накопительной пенсии со стороны участников пенсионного рынка и его экспертов, что было выявлено в результате проведенного авторами опроса (июнь-июль 2021 г.). Всего было опрошено 23 респондента, из которых:

- руководители и ведущие специалисты негосударственных пенсионных фондов (АО «НПФ «Стройкомплекс», АО «НПФ «Алмазная осень», АО «НПФ «БЛАГОСОСТОЯНИЕ», АО «Национальный негосударственный пенсионный фонд», АО «НПФ «Сафмар», АО «Ханты-Мансийский негосударственный пенсионный фонд», АО «НПФ «ГАЗФОНД», АО «НПФ «Открытие», АО «НПФ «Сургутнефтегаз», АО «НПФ «Телеком-Союз», АО «НПФ «Транснефть», АО «НПФ «ВТБ Пенсионный фонд», АО «Межрегиональный НПФ «БОЛЬШОЙ») – 14 респондентов. В этих фондах в настоящее время сосредоточены: 40,4% СПН от общей суммы всех СПН в НПФ; 39,4% всех застрахованных лиц в НПФ; 42,2% всех застрахованных лиц – получателей пенсии; 81,0% всех средств пенсионных резервов; 52,7% всех участников НПО в НПФ, 78,1% получателей негосударственной пенсии в НПФ;
- руководители управляющих компаний, участвующих в пенсионной системе («КСП Капитал Управление активами» и «Газпромбанк – Управление активами») – два респондента;
- эксперты (члены экспертных советов, исследователи, работающие в области пенсионного страхования) – восемь респондентов.

На один из основных вопросов: «Как, с вашей точки зрения, должна формироваться накопительная пенсия?» – 47,8% респондентов ответили, что в системе ОПС, оставаясь обязательной; 17,5% опрошенных посчитали, что она должна формироваться в системе НПО и на добровольных началах; 4,3% респондентов ответили, что не видят смысла в выделении этой пенсии в качестве самостоятельной; вариант «иное» указали 30,4% респондентов.

²⁰ Выступление Президента НАУФОР Алексея Тимофеева в рамках онлайн-марафона «Новые инструменты для частных инвесторов». URL: <https://tass.ru/ekonomika/11199379>.

Выбирая последний вариант, респонденты обосновывали свою позицию следующим образом:

«скорее всего, выбрал бы вариант сохранения этой пенсии в системе ОПС и на основах ее обязательности, но нам уже озвучили, что так уже не будет. Поэтому считаю, что в этом случае накопительная пенсия должна формироваться на добровольных началах с элементами стимулирования со стороны государства».

Представляется, что именно такой вариант ответа в настоящее время в большей степени отвечает сложившемуся положению в реформировании института накопительной пенсии. Минфин России и Банк России определились в общих контурах концепции реформирования института накопительной пенсии. Многие респонденты восприняли это как решение, которое уже принято, хотя больше всего тех респондентов, которые предпочли бы оставить накопительную пенсию в системе ОПС и на началах обязательности (рис. 2).

Рисунок 2

**Распределение ответов респондентов на вопрос:
«Как, с вашей точки зрения, должна формироваться
накопительная пенсия?»**



Источник: Составлен авторами.

В ответе «иное» респонденты также указывали, что накопительная пенсия может формироваться и в НПО, и в ОПС, что непринципиально; важно, на каких условиях она будет формироваться. Можно также согласиться с таким подходом. Значение имеют, в первую очередь, механизмы формирования накопительной пенсии.

В последние годы особое внимание со стороны госрегулятора и субъектов пенсионного рынка стало уделяться развитию индивидуальных пенсионных программ. Поэтому следующие вопросы проведенного социологического исследования были связаны именно с этим. Так, мнения респон-

дентов на вопрос «Считаете ли вы рост индивидуального НПО основным трендом в развитии отрасли НПФ на ближайшие годы?» разделились: 39,2% ответили утвердительно, 30,4% не согласны с этим утверждением и столько же респондентов выбрали вариант «иное». В «ином» респонденты отмечали, что тренд в развитии пенсионной системы определяет государство: сейчас оно в индивидуальном НПО видит будущее этого элемента пенсионной системы. Ряд респондентов были настроены достаточно пессимистично, утверждая, что вообще не видят перспектив развития НПО в силу снижения уровня жизни большинства россиян.

Как показали итоги опроса, отношение к индивидуальному инвестиционному счету (далее – ИИС) третьего типа также противоречиво: поддерживали развитие ИИС третьего типа 21,7% респондентов; не видят перспектив внедрения этого счета 26,3% респондентов; ИИС третьего типа требует совершенствования – этот вариант ответа выбрали 34,7% опрошенных, вариант «иное» – 17,3% респондентов. Данные ответы свидетельствуют о том, что ни участники пенсионного рынка, ни экспертное сообщество еще не определили своего отношения к ИИС третьего типа. В комментариях к ответу респонденты отмечали, что «не видят масштаба развития ИИС третьего типа, так как это затронет только обеспеченных людей и мало коснется населения страны в целом»; «ИИС третьего типа не должен конкурировать с НПО»; «ИИС третьего типа является самостоятельным инвестиционным продуктом и для развития НПФ не является необходимым».

Среди факторов, которые могут способствовать росту индивидуального НПО (респонденты могли выбрать несколько вариантов ответов), были названы следующие (рис. 3).

Рисунок 3

**Распределение ответов респондентов на вопрос:
«Какие факторы могут способствовать развитию
индивидуального НПО?»**



Источник: Составлен авторами.

Расширение налоговых льгот (68% респондентов) и общий рост благосостояния населения (59% респондентов) были названы среди важнейших факторов, способствующих развитию индивидуального НПО; в числе остальных факторов – повышение доходности инвестирования пенсионных средств (41% респондентов), повышение финансовой грамотности населения (23% респондентов), улучшение качества работы с клиентами в НПФ (18% респондентов) и иное (18% респондентов). Среди конкретных мер стимулирования развития индивидуального НПО респонденты называли следующие: «стимулирующие меры со стороны государства, например, открытие при рождении ребенка счета НПО и зачисление на него 10 тыс. руб.»; «передача накопительной части из ОПС в НПО (передача накоплений в собственность граждан)»; «введение системы АСВ (Агентство по страхованию вкладов)»; «прямой налоговый вычет в бухгалтерии работника, если он является участником НПФ»; «геополитическая и экономическая стабильность, как минимум, в двух поколениях подряд».

Следующая группа вопросов касалась развития корпоративных и иных коллективных программ НПО. На тот факт, что перспективы дальнейшего развития корпоративных пенсионных программ есть, но при наличии ряда условий, указали 82,6% опрошенных; 4,3% опрошенных дали отрицательный ответ на этот вопрос. В «ином» респонденты (13,1%) предлагали «сделать корпоративные пенсионные программы обязательным элементом как пенсионной системы, так и любого коллективного договора»; указывали, что «перспективы развития корпоративных программ как преимущества корпорации просматриваются при дефиците квалифицированных кадров и наличии борьбы за них между корпорациями».

Большинство респондентов высказались в поддержку развития пенсионных программ для государственных и муниципальных служащих в НПО (73,9% опрошенных); 4,4% не видят необходимости развития таких программ, полагая, что государство должно обеспечить достойную пенсию для этих категорий работников; воздержались от ответа на вопрос 4,3% респондентов, 17,4% выбрали вариант «иное». В «ином» респонденты предлагали «перевести пенсии для этих категорий из системы государственного обеспечения в систему ОПС», указали на «источник негосударственных пенсий для этих категорий работников в средствах для социальных программ»; представители ряда фондов отметили, что «программы для муниципальных служащих в их НПФ уже есть, и эти программы успешно развиваются».

Заключительный блок вопросов касался необходимости изменений в государственном регулировании отрасли НПФ. Этот блок весьма значим, так как с переводом института накопительной пенсии в систему НПО необходимо найти эффективные способы такого регулирования. В данном блоке особенно важны ответы представителей фондов, которые ежедневно сталкиваются с госрегулированием. Так, на вопрос «Оцениваете ли вы существующую регуляторную нагрузку как чрезмерную?» 69,8% респондентов ответили утвердительно (85,7% респондентов из НПФ); не считают ее чрезмерной 8,6% респондентов, затруднились

ответить 13,0%, выбрали «иное» 8,6% респондентов. В пояснениях к ответу респонденты отмечали, что «госрегулирование не отвечает современным вызовам, отстает на год-два» и «необходимо пересмотреть направленность такого регулирования».

Особое внимание в опросе было отведено инвестированию пенсионных средств. Лишь 21,7% респондентов считают обоснованными существующие ограничения в инвестировании пенсионных средств; на необоснованность ряда ограничений указали 65,2% (71,4% – респондентов из НПФ), остальные затруднились ответить. Часть респондентов согласилась, что «ограничения в инвестировании СПН вполне адекватны и необходимы, а что касается НПО, то здесь существующие ограничения необходимо пересмотреть, например, допустить инвестирование пенсионных средств или их части в развитие производства вкладчика».

Отдельный вопрос респондентам был задан по введенному недавно для НПФ макропруденциальному стресс-тестированию (МСТ) в целях проверки устойчивости фонда в стрессовых макроэкономических ситуациях. На вопрос «Способствует ли проведение МСТ устойчивости НПФ?» (57,1% респондентов – представителей НПФ) 65,2% респондентов ответили положительно; 13,0% ответили «нет», остальные затруднились ответить. Представителями НПФ было отмечено, что «сами по себе результаты МСТ не ведут к устойчивости фонда, но они дают возможность анализа, выявления рисков, выработки мер по управлению ими. К устойчивости ведут меры, принятые по результатам МСТ, и если эти меры адекватны, только тогда можно утверждать, что МСТ способствует устойчивости фондов».

На вопрос «Следует ли сместить акцент в регулировании НПФ с требований к нему как к юридическому лицу на требования к результатам его деятельности (например, к размерам пенсионных выплат)?» утвердительно ответили 21,8% респондентов (только 7,1% респондентов из НПФ), 21,8% ответили отрицательно, 34,6% затруднились ответить, 21,8% выбрали «иное». В «ином» респонденты отвечали, что «со стороны Банка России должен быть введен полноценный риск-ориентированный надзор, нацеленный не только на финансовую устойчивость НПФ, но и на структуру его обязательств»; «важен баланс регулирования и результатов деятельности: 1/3 требований госрегулятора должна касаться лицензионных требований к НПФ как юридическому лицу (хотя респонденты и ставили под сомнение необходимость статуса НПФ именно как юридического лица, ссылаясь на зарубежный опыт) и 2/3 требований – результатов деятельности НПФ».

Подводя итоги проведенного опроса, отметим следующее:

- 1) идею перевода института накопительной пенсии в систему НПО и ее формирование на добровольных началах поддерживают только 17,5% респондентов. При этом зная, что именно такой вариант выбран Банком России в качестве базового, участники опроса попытались предложить меры, чтобы сделать эту идею привлекательной для населения;

- 2) не было единого мнения среди респондентов по вопросу, является ли индивидуальное НПО основным трендом в развитии пенсионного рынка. Большинство респондентов согласны с тем, что такое НПО затронет лишь определенную часть населения страны; это утверждение справедливо и в отношении счета ИИС третьего типа; вместе с тем все респонденты подчеркнули важность развития индивидуального НПО и перечислили необходимые для этого условия;
- 3) что касается корпоративного НПО, то большинство респондентов отметили необходимость и возможность его дальнейшего развития, в том числе как вариант предложили разработку специальных программ для государственных и муниципальных служащих;
- 4) результаты опроса подтвердили и необходимость пересмотра ряда требований государственного регулирования, отметили чрезмерность регуляторной нагрузки, важность пересмотра ряда инвестиционных ограничений (особенно при размещении средств пенсионных резервов в НПО), а также совершенствования проведения МСТ, нахождения необходимого баланса в требованиях госрегулятора к НПФ как юридическому лицу и к результатам деятельности фонда.

Выводы и рекомендации

В настоящее время общий тренд в реформировании российской пенсионной системы – трансформация института накопительной пенсии из системы ОПС в НПО. В связи с этим предполагается, что уже в ближайшее время будет создана соответствующая стандартизированная схема НПО. Однако уже сейчас следует выделить проблемы, которые может повлечь данная трансформация:

1. Реформирование института накопительной пенсии не может быть эффективным без положительной динамики роста производительности труда, заработной платы, финансового рынка и пр. Поэтому было бы некорректно утверждать, что перевод института накопительной пенсии из системы ОПС в НПО решит, например, проблему повышения уровня пенсионных выплат для широкого круга будущих пенсионеров.

На наш взгляд, это лишь придаст новый статус-кво аккумулированным средствам пенсионных накоплений (в том числе и «замороженной» их части), а вся ответственность по их дальнейшему формированию будет перенесена на застрахованные лица – участников новой стандартизированной схемы НПО. Поэтому такая реформа кардинально не изменит уже сложившуюся солидарно-распределительную систему ОПС, существенно не повлияет на рынок НПО и не увеличит размер накопительной пенсии для большинства будущих пенсионеров, у которых уже начала формироваться такая пенсия. Без необходимого уровня доходов населения решить проблему повышения размера накопительной пенсии не удастся.

Рассчитаем величину накопительной пенсии в динамике ее роста при следующих исходных данных (табл. 3):

Таблица 3

Исходные данные

	Биржевые индексы, в соответствии с которыми осуществляется инвестирование	Средне- годовая доходность индекса, %	Среднегодовой рост размера зарботной платы, %	Размер отчислений от зарботной платы, %	Средний уровень инфляции в год, %
Мужчина					
с 20 лет до 35 лет	RUPAI – агрессивный	10,15	8,1	6	6,35
с 35 лет до 50 лет	RUPMI – сбалансированный	9,35	8,1		
с 50 лет до 60 лет	RUPCI – консервативный	9,06	8,1		
Женщина					
с 20 лет до 35 лет	RUPAI – агрессивный	10,15	8,1	6	6,35
с 35 лет до 45 лет	RUPMI – сбалансированный	9,35	8,1		
с 45 лет до 55 лет	RUPCI – консервативный	9,06	8,1		

Источник: Составлена авторами на основе данных Росстата, Московской биржи.

Итоговые результаты расчетов (с учетом и без учета динамики роста зарботной платы) представлены в Таблицах 4–6.

Таблица 4

Итоговые результаты

	Стаж накопле- ний, лет	Исходная зарбот- ная плата, руб.	Итоговая пенсия с учетом динамики роста зарботной платы, руб.	Коэффициент замещения пенсией утраченного зарботка, %	Итоговая пенсия без учета динамики роста зарботной платы (учет только инфляции), руб.	Коэффициент замещения пенсией утраченного зарботка, %
Мужчина	40	32500*	26518,28	81,59	24149,44	74,30
Женщина	35	32500	24446,11	75,22	22761,48	70,00
Мужчина	40	51400	32175,95	62,60	28429,54	55,31
Женщина	35	51400	28898,74	56,22	26234,43	51,04
Мужчина	40	75000	39240,56	52,32	33774,01	45,03
Женщина	35	75000	34458,64	45,94	30571,02	40,76
Мужчина	40	100000	46724,25	46,72	39435,52	39,44
Женщина	35	100000	40348,36	40,35	35164,87	35,16

	Стаж накоп- лений, лет	Исходная заработ- ная плата, руб.	Итоговая пенсия с учетом динамики роста заработной платы, руб.	Коэффициент замещения пенсией утраченного зарботка, %	Итоговая пенсия без учета динамики роста заработной платы (учет только инфляции), руб.	Коэффициент замещения пенсией утраченного зарботка, %
Мужчина	40	125000	54207,95	46,37	45097,03	36,08
Женщина	35	125000	46238,07	36,99	39758,72	31,81
Мужчина	40	150000	61691,64	41,13	50758,54	33,84
Женщина	35	150000	52127,79	34,75	44352,56	29,57

Примечание: * За 2020 г. (данные Росстата): медианная заработная плата – 32,5 тыс. руб.; средняя номинальная заработная плата – 51,4 тыс. руб.

Источник: Составлена авторами на основе проведенных расчетов.

Таблица 5

Итоговые результаты расчета при исходной заработной плате 32500 руб. (медианная заработная плата, 2020 г.), с учетом динамики заработной платы и инфляции

	Стаж накоп- лений, лет	Сумма накоплений, дисконтиро- ванная на размер инфляции, руб.	Накопительная пенсия (рассчитана из периода продолжительности жизни на пенсии 20 лет), руб.	Средняя страховая пенсия по старости, руб.	Итоговая пенсия (накопи- тельная + страховая), руб.	Коэффициент замещения пенсией утраченного зарботка, %
Мужчина	40	2334912,33	9728,8	16789,48	26518,28	81,59
Женщина	35	1837592,26	7656,63	16789,48	24446,11	75,22

Источник: Составлена авторами на основе проведенных расчетов.

Таблица 6

Итоговые результаты расчета без учета динамики роста заработной платы (увеличение только на уровень инфляции)

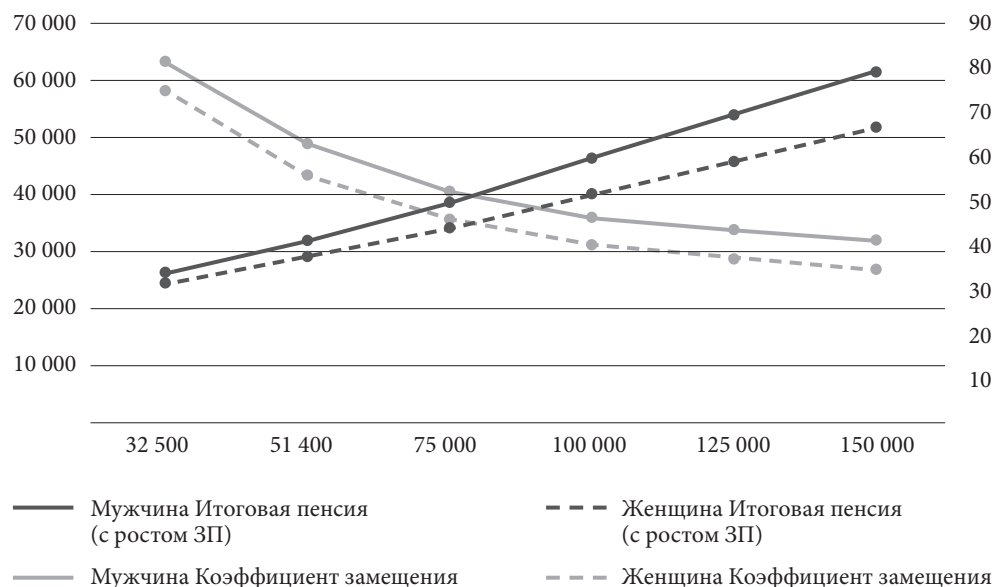
	Стаж накоп- лений, лет	Сумма накоплений, дисконтиро- ванная на уровень инфляции, руб.	Накопительная пенсия (рассчитана из периода дожития 20 лет), руб.	Средняя страховая пенсия по старости, руб.	Итоговая пенсия (накопи- тельная + страховая пенсии), руб.	Коэффициент замещения пенсией утраченного зарботка, %
Мужчина	40	1766391,16	7359,95	16789,48	24149,44	74,3
Женщина	35	1433280,31	5972	16789,48	22761,48	70

Источник: Составлена авторами на основе проведенных расчетов.

На Рисунках 4–5 представлены графики, отражающие приведенные в таблицах расчеты.

Рисунок 4

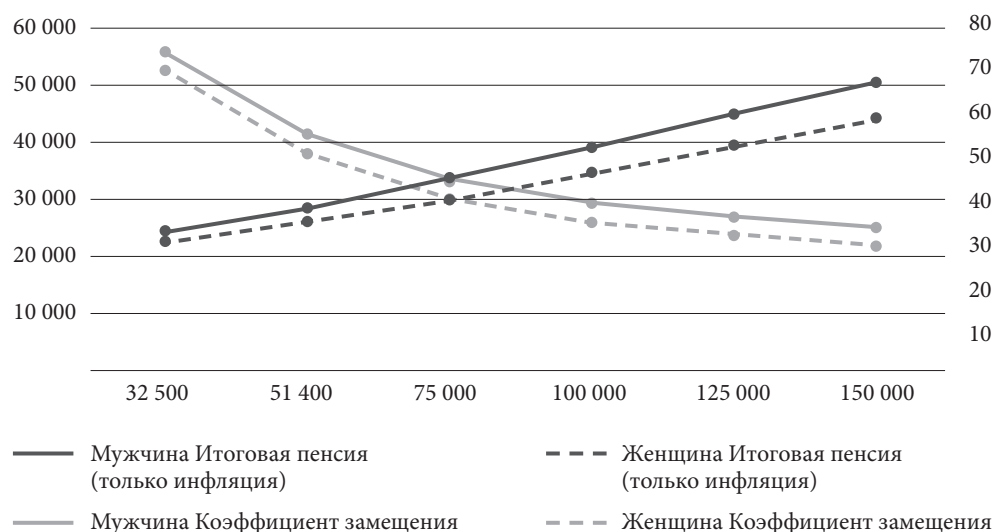
Расчет пенсионной модели с учетом динамики роста заработной платы



Источник: Составлен авторами на основе проведенных расчетов.

Рисунок 5

Расчет пенсионной модели без учета динамики роста заработной платы (увеличение только на уровень инфляции)



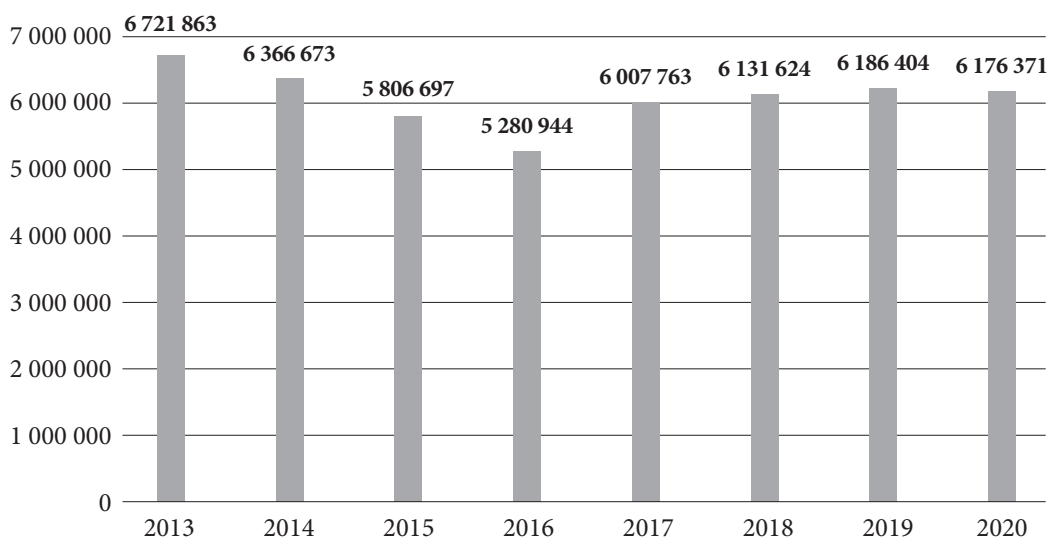
Источник: Составлен авторами на основе проведенных расчетов.

Расчеты показывают, что: 1) динамика заработной платы существенно влияет на размер накопительной пенсии и, соответственно, размер пенсионных выплат; 2) коэффициент замещения пенсией утраченного заработка находится в обратной зависимости к росту заработной платы и в прямой зависимости к размеру пенсионных выплат в абсолютных величинах; 3) коэффициент замещения пенсией утраченного заработка выше 70% при медианной заработной плате может быть достигнут только при постоянной динамике роста размера заработной платы и продолжительности периода пенсионных накоплений 40 лет и более.

2. Если формирование накопительной пенсии будет носить добровольный характер в рамках НПО, то возникает проблема степени охвата ею застрахованных лиц. В связи с этим интерес представляет динамика количества участников НПО (например, за 2013–2020 гг.) (рис. 6). Из рисунка следует, что резкого увеличения числа участников НПО за анализируемый период не произошло (общее их количество – около или чуть более 6 млн человек). «Рынок НПО стагнирует»²¹.

Рисунок 6

Динамика количества участников НПО, человек



Источник: Составлен авторами на основе данных Банка России. URL: <https://www.cbr.ru/search/?text=основные+показатели+деятельности+НПФ>.

Основу НПО по-прежнему составляют корпоративные пенсионные программы (по данным 2019 г., это 64% всех участников; 65% уплаченных

²¹ Это оценка рынка НПО, данная Председателем Банка России Э. С. Набиуллиной в ходе онлайн-сессии НАУФОР «Диалог с регулятором». URL: <https://www.finversia.ru/news/markets/nabiullina-rynok-npf-stagniruet-kak-v-chasti-obyazatel'nogo-pensionnogo-strakhovaniya-tak-i-v-chasti-negosudarstvennogo-pensionnogo-obespecheniya-94933>.

взносов на программы – взносы работодателя). Вместе с тем в 2020 г. произошел существенный рост объема пенсионных взносов в рамках индивидуальных пенсионных программ (более 50% по сравнению с 2019 г.)²². Возможно, что причиной этого стало снижение ставки по банковским вкладам. Одновременно значительная часть населения не проявляет интереса к таким программам, прежде всего, по причине отсутствия необходимых финансовых средств. Низкий уровень доходов не позволит значительной части населения формировать накопительную пенсию на добровольных началах. Реально участвовать на долгосрочной основе в новой стандартизированной схеме смогут 10–15% россиян²³.

Повысить же уровень охвата новой стандартизированной схемой возможно через создание механизмов квазиобязательного участия работодателей, формирование системы действенных стимулов, побуждающих работодателя к участию в схеме (как вариант – формирование паритетной основы финансирования); создание механизмов участия в этой схеме государства (возможно, это будет только на первоначальном этапе, когда данная схема должна закрепиться в пенсионной системе). Например, 6% страхового тарифа можно было бы пропорционально распределить между работником, работодателем и государством.

3. С обозначенной выше проблемой связана и следующая – величина пенсионных взносов в эту схему и их регулярность. Например, в настоящее время о невысокой величине аккумулированных СПН на индивидуальных счетах свидетельствует следующее: только 5% в пенсионных выплатах составляют пожизненные или срочные накопительные пенсии, все остальное – это единовременные выплаты или выплаты правопреемникам. В связи с этим среди главных проблем добровольного формата накопительных пенсий – ставка ежемесячных взносов, их регулярность и продолжительность уплаты. Опять же для решения названных проблем нужна стабильная, достаточно высокая заработная плата, а также система стимулов для участия в разрабатываемой пенсионной схеме. Вводимая схема формирования накопительной пенсии в НПО должна быть интересна для вкладчиков/участников, застрахованных лиц. Для этого необходимо увеличение разнообразия пенсионных продуктов для индивидуального инвестирования (например, по предлагаемым инвестиционным портфелям в зависимости от возраста клиента; по финансовым институтам – банки, страховые компании, НПФ). Авторами уже предлагались варианты инвестиционных портфелей в зависимости от возраста клиентов (Есаулкова, 2020).

²² НАПФ. Деятельность НПФ в 2020 г. Мониторинг отдельных показателей. М., 2021. URL: http://napf.ru/files/216179/Отчет_НАПФ_Деятельность_по_НПО_2020_print.pdf.

²³ Проведенные опросы показывают, что большинство россиян готовы начать формировать свои сбережения при доходе 35 тыс. руб. на каждого члена семьи. В 2019 г. модальная заработная плата составляла после налоговых вычетов 20,5 тыс. руб., а 59% опрошенных вообще не имели никаких сбережений. Но и среди тех, кто делал сбережения, почти 40% делали это нерегулярно и точечно // РБК. URL: https://www.rbc.ru/finances/16/09/2019/5d7bc96a9a7947478ca14388?utm_source=yxnewsandutm_medium=desktopandutm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews.

Со стороны государства должны быть: а) созданы надежные гарантии сохранности пенсионных средств; б) восстановлены в полном объеме средства, которые до периода их «замораживания» направлялись на именные счета застрахованных лиц (подробнее: Воронин, 2020); в) сформирована действенная система стимулов (о налоговых льготах и вычетах см.: Есаулкова, 2020).

4. Важно и оптимально вписать новую стандартизированную схему в НПО: (1) в качестве самостоятельной схемы со своими ограничениями по инвестированию пенсионных накоплений либо (2) приравнять данную схему ко всем остальным схемам в НПО, сохранив единые требования к размещению пенсионных средств, (3) в случае участия работодателя в стандартизированной схеме предусмотреть разные варианты соотношения с корпоративными пенсионными программами и (4) аналогично следует сделать в отношении индивидуальных пенсионных планов.

5. На протяжении последних лет основная цель государственного регулирования деятельности НПФ связывалась с сохранением устойчивости фондов, недопущением их банкротств. Но эта цель не касалась конечного результата деятельности НПФ – уровня пенсионных выплат. Кроме того, все представители фондов, как показал проведенный авторами опрос, расценивают существующую в настоящее время регуляторную нагрузку как чрезмерную. Совершенствование механизмов госрегулирования деятельности НПФ, от которых зависит, в частности, доходность фондов, должно стать самостоятельным направлением в формировании добровольной накопительной системы.

Пандемия COVID-19 уже внесла свои коррективы в развитие пенсионных систем в ряде стран (например, потребовала экстренных мер оказания помощи пенсионерам, работодателям и пр.) и, вероятно, приведет в дальнейшем и к новым пенсионным реформам. Однако важно, чтобы инициаторы этих реформ учитывали всю сложность обстановки и не допускали появления негативных тенденций, которые еще больше могут усугубить и так непростую ситуацию.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Абрамов А., Чернова М. Как сделать НПФ понятным // Вестник НАУФОР. 2019. № 11. URL: <https://naufor.ru/tree.asp?n=18252>.
2. Воронин Ю.В. Новая заморозка накопительной части – это крах пенсионной реформы. URL: <https://newizv.ru/article/general/01-11-2020/yuriy-voronin-novaya-zamorozka-nakopitelnoy-chasti-eto-krah-pensionnoy-reformy>.

3. Воронин Ю.В., Столяров А.В. Трансформация накопительного элемента пенсионной системы Российской Федерации: в поисках концептуализации современной модели // Журнал российского права. 2020. № 2. С. 94–111.
4. Гурвич Е.Т. Государственные финансы в эпоху старения населения // Коммерсант «Наука». Приложение № 30. 2018. 30 августа. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3724083>.
5. Есаулкова Т.С. Совершенствование механизмов деятельности негосударственных пенсионных фондов (НПФ) в ракурсе перспектив принятия Гарантированного пенсионного плана (ГПП) // Евразийский юридический журнал. 2020. № 7. С. 155–160.
6. Пудовкин А.В. Мировой опыт использования добровольных и обязательных накопительных пенсионных систем: уроки для России // Вестник МГИМО Университета. 2016. № 3 (48). С. 258–264.
7. Синявская О.В., Якушев Е.Л., Червякова А.А. Российская пенсионная система в контексте долгосрочных вызовов и национальных целей развития. М.: Издательский дом Высшей школы экономики, 2021.
8. Терентьева И.В. Современный этап реформирования пенсионной системы России: оценка результатов и перспективы // Государственное управление. Электронный вестник. 2019. Выпуск № 72. Февраль. С. 87–103. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2019/vipusk__72._fevral_2019_g./ekonomitcheskie_voprosi_upravlenija/terentieva.pdf.
9. Хмелевская С.А., Ермаков Д.Н. Этапы и цели реформирования современной российской пенсионной системы сквозь призму этики добродетели Аристотеля // Государство и право. 2021. № 1. С. 54–62.
10. Bussolo M., Schotte S., Matytsin M. Population Aging and Households' Saving in the Russian Federation. Policy Research working paper 7443. World Bank Group, Washington, D.C. 2015. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/22874>.
11. Clark G.L. Pension fund capitalism. Oxford University Press, Oxford. 2000.
12. Clark G.L., Whiteside N. (Eds.). Pension security in the 21st century. Redrawing the public-private debate. Oxford University Press, Oxford. 2003.
13. Ebbinghaus B. (Ed.). The varieties of pension governance: Pension privatization in Europe. OUP, Oxford. 2011.
14. Estrada J., Kritzman M. Toward Determining the Optimal Investment Strategy for Retirement // The Journal of Retirement. Summer. 2019. Vol. 7, no. 1. P. 35–42.
15. Heinz P.R. Pension Funds with Automatic Enrollment Schemes: Lessons for Emerging Economies // Policy Research working paper. WPS 8726. Washington. 2019. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/368081549376313709/Pension-Funds-with-Automatic-Enrollment-Schemes-Lessons-for-Emerging-Economies>.
16. Hinrichs K. Recent pension reforms in Europe: More challenges, new directions. An overview // Social Policy and Administration. 2021. Vol. 55. Issue 3. P. 409–422.

17. Rein M., Schmähl W. (Eds.). Rethinking the welfare state: The political economy of pension reform. Edward Elgar, Cheltenham. 2004.
18. Stewart F.E., Jain H., Sandbrook W. Early Access to Pension Savings: International Experience and Lessons Learnt. FCI Insight. World Bank Group, Washington, D.C. 2019. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/757001551715193169>.
19. Tkalec I. Shaping the prospects for adequate pensions: the effect of policy guidelines under the European Semester // Political Research Exchange. 2020. Vol. 2. Issue 1. URL: https://www.researchgate.net/publication/340001203_Shaping_the_prospects_for_adequate_pensions_the_effect_of_policy_guidelines_under_the_European_Semester.
20. Tuesta D.A., Arellano A., Alonso J. Factors that impact on pension fund investments in infrastructure under the current global financial regulation // Conference Paper. 2015. URL: https://www.researchgate.net/publication/291355274_Factors_that_impact_on_pension_fund_investments_in_infrastructure_under_the_current_global_financial_regulation.
21. Wang P., Zhang M., Shand R., Howell K.E. Retirement, Pension Systems and Models of Pension Systems // Economics Working Paper. 2014. No. 1402. June.

REFERENCES

1. Abramov, A. and Chernova, M. (2019) 'Kak sdelat' NPF ponyatnym' [How to make the NPF understandable], *Vestnik NAUFOR*, 11. Available at: <https://naufor.ru/tree.asp?n=18252> (Accessed 20 July 2021).
2. Bussolo, M., Schotte, S. and Matytsin, M. (2015) 'Population Aging and Households' Saving in the Russian Federation', *Policy Research working paper*, 7443. Washington, D.C.: World Bank Group. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/22874> (Accessed 20 July 2021).
3. Clark, G.L. (2000) *Pension fund capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
4. Clark, G.L. and Whiteside, N. (Eds.) (2003) *Pension security in the 21st century. Redrawing the public-private debate*. Oxford: Oxford University Press.
5. Ebbinghaus, B. (Ed.). (2011) *The varieties of pension governance: Pension privatization in Europe*. Oxford: OUP.
6. Esaulkova, T.S. (2020) 'Sovershenstvovanie mekhanizmov deyatel'nosti negosudarstvennykh pensionnykh fondov (NPF) v rakurse perspektiv prinyatiya Garantirovannogo pensionnogo plana (GPP)' [Improving the mechanisms of non-state pension funds' (NPFs) activity in the view of the prospects for the adoption of a Guaranteed Pension Plan (GPP)], *Evraziiskii yuridicheskii zhurnal*, 7, pp. 155–160.

7. Estrada, J. and Kritzman, M. (2019) 'Toward determining the optimal investment strategy for retirement', *The Journal of Retirement*, 7 (1), pp. 35–42.
8. Gurvich, E.T. (2018) 'Gosudarstvennye finansy v epokhu stareniya naseleniya' [Public finance in the age of population aging], *Kommersant «Nauka». Prilozhenie* (electronic journal), 30 august. Available at: <https://www.kommersant.ru/doc/3724083> (Accessed 20 July 2021).
9. Heinz, P.R. (2019) 'Pension funds with automatic enrollment schemes: Lessons for emerging economies', *Policy Research working paper*, WPS 8726. Washington. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/368081549376313709/Pension-Funds-with-Automatic-Enrollment-Schemes-Lessons-for-Emerging-Economies> (Accessed 20 July 2021).
10. Hinrichs, K. (2021) 'Recent pension reforms in Europe: More challenges, new directions. An overview', *Social Policy and Administration*, 55 (3), pp. 409–422.
11. Khmelevskaya, S.A. and Ermakov, D.N. (2021) 'Etapy i tseli reformirovaniya sovremennoi ros-siiskoi pensionnoi sistemy skvoz' prizmu etiki dobrodeteli Aristotelya' [Stages and goals of reforming the modern Russian pension system through the prism of Aristotle's ethics of virtue], *State and Law*, 1, pp.54–62.
12. Pudovkin, A.V. (2016) 'Mirovoi opyt ispol'zovaniya dobrovol'nykh i obyazatel'nykh nakopitel'nykh pensionnykh sistem: uroki dlya Rossii' [Private and public pension systems worldwide: case of Russia], *MGIMO Review of International Relations*, 48 (3), pp. 258–264.
13. Rein, M. and Schmähl, W. (Eds.) (2004) *Rethinking the welfare state: The political economy of pension reform*. Cheltenham: Edward Elgar.
14. Sinyavskaya, O.V., Yakushev, E.L. and Chervyakova, A.A. (2021) *Rossiiskaya pensionnaya sistema v kontekste dolgosrochnykh vyzovov i natsional'nykh tselei razvitiya* [The Russian pension system in the context of long-term challenges and national development goals]. Moscow: HSE.
15. Stewart, F.E., Jain, H. and Sandbrook, W. (2019) *Early access to pension savings: International experience and lessons learnt*. FCI Insight. Washington, D.C.: World Bank Group. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/757001551715193169> (Accessed 20 July 2021).
16. Terent'eva, I.V. (2019) 'Sovremennyi etap reformirovaniya pensionnoi sistemy Rossii: otsenka rezul'tatov i perspektivy' [The current stage of pension system reform in Russia: Assessment of results and prospects], *Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyi vestnik*, 72, February, pp. 87–103. Available at: http://e-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2019/vipusk__72._fevral_2019_g./ekonomicheskie_voprosi_upravleniya/terentieva.pdf (Accessed 20 July 2021).
17. Tkalec, I. (2020) 'Shaping the prospects for adequate pensions: the effect of policy guidelines under the European Semester', *Political Research Exchange*, 2 (1). Available at: https://www.researchgate.net/publication/340001203_Shaping_the_prospects_for_adequate_pensions_the_effect_of_policy_guidelines_under_the_European_Semester (Accessed 20 July 2021).

18. Tuesta, D.A., Arellano, A. and Alonso, J. (2015) *Factors that impact on pension fund investments in infrastructure under the current global financial regulation*. Conference Paper. Available at: https://www.researchgate.net/publication/291355274_Factors_that_impact_on_pension_fund_investments_in_infrastructure_under_the_current_global_financial_regulation (Accessed 20 July 2021).
19. Voronin, Yu.V. (2020) *Novaya zamorozka nakopitel'noi chasti – eto krakh pensionnoi re-formy* [The new freeze of the funded part is the collapse of the pension reform]. Available at: <https://newizv.ru/article/general/01-11-2020/yuriy-voronin-novaya-zamorozka-nakopitelnoy-chasti-eto-krah-pensionnoy-reformy> (Accessed 20 July 2021).
20. Voronin, Yu.V. and Stolyarov, A.V. (2020) 'Transformatsiya nakopitel'nogo elementa pensionnoi sistemy Rossiiskoi Federatsii: v poiskakh kontseptualizatsii sovremennoi modeli' [Transformation of the funded pension component of the Russian Federation: Searching the conceptualization of the contemporary model], *Journal of Russian Law*, 2, pp. 94–111.
21. Wang, P., Zhang, M., Shand, R. and Howell, K.E. (2014) 'Retirement, Pension Systems and Models of Pension Systems', *Economics Working Paper*, 1402, June. Available at: https://www.plymouth.ac.uk/uploads/production/document/path/8/8845/models_of_pension_systems_wp.pdf (Accessed 20 July 2021).

Научная статья

УДК

DOI: 10.17323/1999-5431-2021-0-4-66-89

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В ОТНОШЕНИИ МАЛОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА В ПЕРИОД ПАНДЕМИИ В ОЦЕНКАХ БЕНЕФИЦИАРОВ

¹ **Чепуренко Александр Юльевич**, ² **Галицкий Ефим Борисович**,
³ **Духон Анна Борисовна**, ⁴ **Ослон Александр Анатольевич**

¹ Доктор экономических наук, профессор, Департамент социологии Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»; главный научный сотрудник, ФНИСЦ Институт социологии РАН. E-mail: achepurenko@hse.ru, ORCID ID 0000-0003-1691-8556

² Кандидат экономических наук, начальник лаборатории анализа данных, Институт Фонда «Общественное мнение»; доцент, Высшая школа бизнеса Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». E-mail: galitskiy@fom.ru, ORCID ID 0000-0002-8535-5083

³ Кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник лаборатории «Количественные методы исследования регионального развития» РЭУ им. Г.В. Плеханова. E-mail: dukhon.ab@rea.ru, ORCID ID 0000-0003-4853-168X

⁴ Президент Фонда «Общественное мнение» (ФОМ), генеральный директор Института Фонда «Общественное мнение» (инФОМ); профессор, заведующий кафедрой, Департамент социологии НИУ ВШЭ. E-mail: oslon@fom.ru, ORCID ID 0000-0002-2568-5566

Аннотация. В настоящей статье анализируется восприятие российскими малыми предпринимателями характера отношений с государством и в особенности – степени успешности государственной поддержки, оказанной малому предпринимательству (МСП) в период пандемии. Данные для анализа получены во время летнего (2021 г.) опроса 580 владельцев малого бизнеса. Выборка была сформирована из базы данных проекта Института Фонда «Общественное мнение» – «Социология малого бизнеса (Проект СМБиз)», которая была создана в ходе многолетних общероссийских опросов населения, проводившихся по случайным выборкам.

Основные гипотезы исследования подтвердились. Они сводятся к следующему: (1) малое предпринимательство не однородно по своему отношению к проводимой государством политике, на что могут влиять разные обстоятельства и фак-

торы (опыт работы в бизнесе, его успешность, локация и др.). (2) Участие в тех или иных государственных программах повышает уровень доверия к государству и положительно влияет на оценку проводимой им политики. (3) Меры, реализованные государством в период пандемии, имели разный охват и разную эффективность в глазах их бенефициаров. В заключении сформулирован ряд выводов и рекомендаций для органов, реализующих политику в отношении МСП в России.

Ключевые слова: малый бизнес, пандемия, адаптация, государственная поддержка, эмпирические данные

Для цитирования: Чепуренко А.Ю., Галицкий Е.Б., Духон А.Б., Ослон А.А. Государственная политика в отношении малого предпринимательства в период пандемии в оценках бенефициаров // Вопросы государственного и муниципального управления. № 4. С. 66–89. DOI: 10.17323/1999-5431-2021-0-4-66-89.

Финансирование: Настоящая статья подготовлена в рамках проекта Центра фундаментальных исследований НИУ ВШЭ «Малый бизнес в условиях (пост)пандемической реальности» (ТЗ-145).

Благодарности: Авторы выражают благодарность сотрудникам ФОМ Е. Болониной, Г. Кертману, К. Глазкову, Т. Османову и Е. Седых за помощь при подготовке и проведении исследования.

Original article

STATE POLICY TOWARDS SMALL BUSINESSES DURING THE PANDEMIC IN THE ESTIMATES OF BENEFICIARIES

¹ Alexander Yu. Chepurenko, ² Efim B. Galitsky,
³ Anna B. Dukhon, ⁴ Alexander A. Oslon

¹ Doctor of Economics, Professor, Department of Sociology, National Research University Higher School of Economics; Chief Researcher, FCTAS Institute of Sociology, Russian Academy of Sciences. E-mail: achepurenko@hse.ru, ORCID ID 0000-0003-1691-8556

² Ph.D. (in Economics), Head of the Data Analysis Laboratory, Institute of the Public Opinion Foundation; Associate Professor, Graduate School of Business, National Research University Higher School of Economics. E-mail: galitskiy@fom.ru, ORCID ID 0000-0002-8535-5083

³ Ph.D. (in Economics), leading researcher of the laboratory «Quantitative methods of research of regional development» of Plekhanov Russian University of Economics (PRUE). E-mail: dukhon.ab@rea.ru, ORCID ID 0000-0003-4853-168X

⁴ President of the Public Opinion Foundation (FOM), General Director of the Public Opinion Foundation Institute; Professor, Head of Department of Sociology, National Research University Higher School of Economics. E-mail: oslon@fom.ru, ORCID ID 0000-0002-2568-5566

Abstract. The article analyzes the perception of the nature of relations with the state by Russian small entrepreneurs and, in particular, the success of state support provided to small businesses during the pandemic. The data for the analysis were obtained during the summer (2021) survey of 580 small business owners, a sample of which was formed from the database of the Institute's project "Public Opinion Foundation" "Sociology of Small Business (SMBiz Project)". This database was gained in years of all-Russian population surveys conducted on random samples.

The main hypotheses of the study were confirmed. They are formulated as follows: (1) Small business is not homogeneous in its attitude to the policy pursued by the state, which can be influenced by different circumstances and factors (experience in business, its success, location, etc.). (2) Participation in certain state support programs increases the level of confidence in the state and has a positive effect on the assessment of its policy. (3) The measures implemented by the Russian state during the pandemic have had different coverage and different effectiveness in the perception of their beneficiaries.

In the concluding part, evidence and recommendations are formulated for the bodies implementing the policy on SMEs in Russia.

Keywords: small business, pandemic, adaptation, state support, empirical data.

For citation: Chepurenko, A.Yu., Galitsky, E.B., Dukhon, A.B. and Oslon, A.A. (2021) 'State policy towards small businesses during the pandemic in the estimates of beneficiaries', *Public Administration Issues*, 4, pp. 66–89 (in Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2021-0-4-66-89.

JEL Classification: M21, M38

Acknowledgments. The article was prepared within the framework of the project of the Center for Fundamental Research of the National Research University Higher School of Economics «Small business in (post) pandemic reality» (TZ-145).

The authors are grateful to the staff of the FOM E. Bolonina, G. Kertman, K. Glazkov, T. Osmanov, and E. Sedykh for their help in preparing and conducting the study.

Введение

Весной 2020 г. кардинально изменилось функционирование всех субъектов экономики. Но пандемия коронавируса и болезненные решения властей особенно ударили по малым предпринимателям – у большинства из них не было подушки безопасности и накопленных активов, а клиенты – население – резко изменили привычные объемы и структуру потребления.

В зарубежной литературе много и справедливо написано о том, что пандемия стала не только периодом испытания, но и периодом возможностей для предпринимателей – особенно для так называемых техностартеров, предлагающих новые, адаптированные к ситуации продукты и услуги (Doern et al., 2019; Davidsson, 2020; Springer, 2020), и предпринимателей, нацеленных на развитие и/или тиражирование своего бизнеса (Eggers, 2020). Предыдущие исследования показали, что предприятия, созданные после стихийных

бедствий и катастроф, лучше учитывают ситуацию, не обременены инерцией сложившихся технологий и организационных форм и могут быть очень эффективными для облегчения выживания (Williams and Shepherd, 2016).

В то же время известно, что в структуре малого предпринимательства любой страны техностартеры и инновационные фирмы в целом составляют меньшую часть. Подавляющая же часть малых предпринимателей занимается тем, что в современной литературе называют «повседневным предпринимательством» (Welter et al., 2017). Это рутинные виды бизнеса (мелкооптовая торговля, общественное питание, услуги населению и т.д.), созданные их владельцами для обеспечения себе приемлемого уровня дохода, а не для того, чтобы расти и развиваться за счет инновационных решений. Им пришлось в период резких изменений внешних условий особенно тяжело, и именно этой части малого предпринимательства должны были помочь выстоять и сохранить рабочие места меры государственной поддержки со стороны национальных правительств.

Как показывают аналитические обзоры ряда международных организаций (Kalemli-Ozcan et al., 2020; OECD, 2020 и др.), в подавляющем большинстве национальные правительства в период пандемии прибегли к похожему набору мер и процедур; отличия были связаны лишь с объемами средств, которые государства могли выделить для поддержки сектора малого и среднего предпринимательства (далее – МСП), и с тем, что они делали основной упор на разные инструменты.

В отечественной литературе уже есть ряд работ, где предпринимается попытка в контексте пандемии оценить рациональность и возможные эффекты предпринятых государством дополнительных шагов по поддержке МСП (см.: Барина и др., 2020; Образцова, Чепуренко, 2020; Земцов и др., 2020), но прошло еще мало времени, чтобы на основе надежных эмпирических данных оценить результативность и эффективность этих мер. Однако такая оценка нужна хотя бы потому, что современный глобальный миропорядок не застрахован от повторения разного рода экстраординарных событий, серьезно влияющих на социально-экономические процессы. Она должна основываться на экспертных оценках, но также и на мнениях самих бенефициаров.

В настоящей статье авторы ставят задачу на основании полученных в ходе специальных исследований в 2021 г. эмпирических данных описать восприятие субъектами малого предпринимательства России проводимой государством политики в отношении МСП, особенно тех мер, которые были разработаны и осуществлялись в России с конца весны 2020 г. для поддержки малых предпринимателей в условиях пандемии и вызванных ею ограничений.

Методика и данные

Данный материал подготовлен на основе данных специального опроса, проведенного в рамках проекта «Социология малого бизнеса» (далее – Проект СМБиз), реализуемого Институтом Фонда «Общественное мнение» (ФОМ) с 2020 г. В Проекте СМБиз основой для систематических научно-корректных опросов предпринимателей малого бизнеса является Панель малого бизне-

са (далее – ПМБ). По состоянию на октябрь 2021 г. панель включала в себя свыше 4000 представителей малого бизнеса – т.е. лиц, в ходе общероссийских репрезентативных опросов населения ответивших, что они являются предпринимателями, и заполнивших Паспорт участника панели.

Телефонный опрос был выполнен в июле-августе 2021 г. на основе специально разработанной и протестированной анкеты. Из ПМБ была сделана случайная выборка размером в 580 человек. Хотя в силу сравнительно небольшого размера выборки имеют место некоторые случайные диспропорции относительно структуры малого предпринимательства, в целом в силу того, что предприниматели-респонденты рекрутировались в ходе репрезентативных опросов населения, выборка репрезентирует представителей малого бизнеса Российской Федерации.

Данная выборка достаточна по размеру, чтобы провести ряд группировок (в разрезе видов деятельности, стадии развития бизнеса, уровня доходности, организационно-правовой формы и др. параметров) и таким образом проверить некоторые гипотезы относительно влияния пандемии и ограничительных мер государства в отношении МСП на достаточно больших подвыборках.

Основные гипотезы исследования сводятся к следующему:

1. Малое предпринимательство не однородно по своему отношению к проводимой государством политике, на что могут влиять разные обстоятельства и факторы (опыт работы в бизнесе, его успешность, локация и др.).
2. Участие в тех или иных государственных программах повышает уровень доверия к государству и положительно влияет на оценку проводимой им политики.
3. Меры, реализованные государством в период пандемии, имели разный охват и разную эффективность в глазах их бенефициаров.

Ниже в статье приводятся результаты проверки этих гипотез. В заключительном разделе сделаны некоторые выводы и сформулированы рекомендации.

Оценка респондентами необходимости и потребности в конкретных мерах государственной поддержки

Анализ потребности предпринимателей в помощи со стороны государства производился по ответам респондентов на два вопроса:

11. Я перечислю некоторые меры государственной поддержки малого бизнеса, а вы скажете, какие из них приносят либо могут принести пользу вам, вашему бизнесу. (Любое число ответов.)

12. Какие из названных вами мер приносят либо могут принести наибольшую пользу вам, вашему бизнесу? Выберите не более трех мер. (Не более трех ответов.)

После зачитывания формулировки каждого из этих вопросов респондентам предлагались семь вариантов ответа:

1. Налоговые льготы, специальные налоговые режимы.
2. Льготное кредитование.

3. Обучающие программы, консультирование.
4. Информационная поддержка.
5. Государственное софинансирование расходов по выходу на новые рынки.
6. Возможность участия в госзаказе, госзакупках.
7. Гранты социальным предпринимателям.

Для каждой из этих позиций был сформирован свой индекс, который для каждого респондента мог равняться либо нулю (если позиция не выбрана ни в одном из вопросов), либо 0,5 балла (если она выбрана только в вопросе 11, а вопрос 12 задавался, но позиция не была отмечена), либо 1,5 балла (если она выбрана в обоих вопросах¹).

Факторный анализ семи индексов позволил обнаружить три группы сильно коррелирующих между собой потребностей. (Иначе говоря, таких, что потребности, относящиеся к одной и той же группе, у респондентов зачастую сопутствуют друг другу, либо вместе присутствуют, либо вместе отсутствуют.) Это, во-первых, предоставление кредитно-финансовых ресурсов на льготных условиях и налоговые преференции; во-вторых, информационно-консультационные услуги для повышения уровня рыночных компетенций; в-третьих, содействие в освоении новых рыночных ниш. Приведем конкретные потребности, составляющие каждую из этих групп, указав для каждой потребности в скобках коэффициент корреляции с соответствующим фактором (см.: табл. 1).

Таблица 1

Коэффициенты корреляции факторов групп с отдельными потребностями предприятий

Отдельные потребности	Группы потребностей		
	1	2	3
Льготное кредитование	0,648	-0,040	0,094
Возможность участия в госзаказе, госзакупках	0,625	-0,077	0,175
Налоговые льготы, специальные налоговые режимы	0,525	0,204	-0,478
Обучающие программы, консультирование	0,091	0,733	0,025
Информационная поддержка	-0,167	0,722	0,087
Гранты социальным предпринимателям	0,079	0,027	0,692
Государственное софинансирование расходов по выходу на новые рынки	0,160	0,138	0,608

Примечание: Факторы строились методом главных компонент с вращением Varimax.

Источники: Составлена авторами по результату собственного исследования (– и далее, если не указано иное).

¹ Поскольку второй вопрос не задавался тем, кто выбрал в первом вопросе не более трех позиций, при расчете этих индексов позиции, отмеченные такими респондентами в первом вопросе, считались отмеченными и во втором.

1. Предоставление кредитно-финансовых ресурсов на льготных условиях и налоговые преференции:
 - а. льготное кредитование (0,648);
 - б. налоговые льготы, специальные налоговые режимы (0,525);
 - с. возможность участия в госзаказе, госзакупках (0,625).
2. Информационно-консультационные услуги для повышения уровня рыночных компетенций:
 - а. обучающие программы, консультирование (0,733);
 - б. информационная поддержка (0,722).
3. Содействие в освоении новых рыночных ниш:
 - а. государственное софинансирование расходов по выходу на новые рынки (0,608);
 - б. гранты социальным предпринимателям (0,692).

После разбиения семи индексов на три группы были сформированы три укрупненных индекса. (Для простоты они рассчитывались как средняя потребность респондента в тех видах помощи, которые образуют каждую группу.) Кластерный анализ в пространстве этих индексов позволил разделить всех респондентов на четыре близких по размеру кластера (группы), которые затем были почти без изменений преобразованы в четыре примерно одинаково представленных в массиве типа бизнесов (см. табл. 2): во-первых, «Помощь в продвижении бизнеса» (29%); во-вторых, «Инфопомощь» (23%); в-третьих, «Снижение налогов и госзаказы» (22%) и в-четвертых – «Не верящие в помощь государства» (25%).

Таблица 2

**Типы малых предпринимателей по типу
отношения/преференциям в отношении мер
государственной поддержки**

Группа потребностей 1 «Предоставление кредитно-финансовых ресурсов на льготных условиях и налоговые преференции» (1a, 1b, 1c)	Группа потребностей 3 «Содействие в освоении новых рыночных ниш» (3a и 3b)		
	Хотя бы одна из позиций 3a и 3b названа и в в. 11, и в в. 12*	Остальные респонденты	
		Группа потребностей 2 «Информационно-консультационные услуги для повышения уровня рыночных компетенций» (2a и 2b)	
		Хотя бы одна из позиций 2a и 2b названа и в в. 11, и в в. 12	Остальные респонденты
В в.11 выбраны хотя бы две позиции 1a, 1b, 1c и хотя бы одна из них – в в.12	Тип 1. «Помощь в продвижении бизнеса» (29%)	Тип 2. «Обучение» (23%)	Тип 3. «Кредиты, снижение налогов и госзаказы» (22%)
Остальные респонденты			Тип 4. «Не верящие в помощь государства» (25%)

Примечание: * Либо по вопросу 11 указано не более трех позиций, и тогда вопрос 12 не задавался.

В Таблице 3 проиллюстрированы особенности выделенных типов бизнеса. Эта таблица содержит распределение ответов на вопрос 12 (о самых важных, ключевых потребностях), если бы он задавался всем респондентам, а не только тем, кто по вопросу 11 выбрал более трех позиций.

Таблица 3

**Спрос на ключевые меры поддержки со стороны
разных типологических групп предпринимателей,
выделенных с точки зрения их потребностей в помощи**

	Население в целом	Типы бизнеса по потребностям в помощи			
		«Помощь в продвижении бизнеса»	«Обучение»	«Кредиты, снижение налогов и госзаказы»	«Не верящие в помощь государства»
Доли групп	100	29	23	22	25
12. Какие из названных вами мер приносят либо могут принести наибольшую пользу вам, вашему бизнесу? Выберите не более трех мер. (Не более трех ответов.)					
Налоговые льготы, специальные налоговые режимы	59	<u>50</u>	65	88	<u>39</u>
Льготное кредитование	51	48	51	87	<u>23</u>
Обучающие программы, консультирование	15	12	49	0	0
Информационная поддержка (сайты с информацией о рынках, поставщиках, потребителях и т. д.)	21	20	64	0	0
Государственное софинансирование расходов по выходу на новые рынки	19	65	0	0	0
Возможность участия в госзаказе, госзакупках	24	21	20	52	<u>7</u>
Гранты социальным предпринимателям (юридическим лицам, входящим в реестр социальных предприятий)	13	44	0	0	0

Примечание: Полу жирным шрифтом и подчеркнутым курсивом выделены данные в группе, отличающиеся от данных среди всех опрошенных на 5 п.п. и более в большую или меньшую сторону соответственно. Серым цветом выделены клетки, относящиеся к наиболее типичным для каждой типологической группы потребностям.

Все респонденты из наиболее крупной первой типологической группы «Помощь в продвижении бизнеса» (причем только они!) не просто считают полезными для своего бизнеса и государственное софинансирование расходов по выходу на новые рынки, и гранты социальным предпринимателям, но и называют хотя бы один из этих видов поддержки или даже оба в числе

трех способных принести их бизнесу наибольшую пользу. Таким образом, они хотят, чтобы государство помогало им развиваться, выходить *на новые рынки*, включая специфические рынки социального предпринимательства. Это – помощь для развития.

Все респонденты из второй типологической группы «Обучение» не только считают полезными для своего бизнеса оба варианта предложенных им ответов (а. обучающие программы, консультирование; б. информационная поддержка), но и выбирают хотя бы один или даже оба эти варианта, когда им предлагают оставить в ряду предпочтительных не более трех из ранее ими названных. При этом если в первой типологической группе потребность в информационной поддержке хотя бы изредка отмечается, то в третьей и четвертой типологических группах она вообще ни разу не упоминалась в качестве особенно важной. Это – помощь для самопомощи.

Представители третьей типологической группы не упоминают ни один из видов поддержки, кроме трех: льготное кредитование, налоговые льготы и возможность участия в госзаказе или госзакупках. Разница между третьей и четвертой группами состоит в том, что если каждый представитель третьей («Кредитно-финансовая поддержка и госзаказы») указал два или более из этих видов помощи, которые могли бы принести пользу его бизнесу, то представители четвертой группы («Не верящие в помощь государства») назвали только один или даже не назвали ни одного.

Кроме перечисленных выше особенностей, у каждой типологической группы есть и иные, хотя и не столь специфические. Например, в первой типологической группе «Помощь в продвижении бизнеса» предприниматели чаще, чем в среднем, считают, что власти скорее способствуют, нежели препятствуют развитию бизнеса (28% против 22% по опросу), и хотели бы, чтобы государство им помогало (31% против 22%). При этом, однако, в этой группе существенно больше, чем в других, доля тех, кто считает, что помощь сегодня оказывается в недостаточной мере (51% против 39%). В первой группе чаще представлены бизнесы, созданные ранее 1994 г. (19% против 13% по выборке в целом).

Во второй типологической группе «Обучение» тоже чаще, чем в среднем, респонденты считают, что власти скорее способствуют, нежели препятствуют развитию бизнеса (29% против 22% по опросу), и еще чаще, чем в первой группе, хотят, чтобы государство им помогало (35% против 22%). При этом представители данной группы гораздо реже, чем в среднем, жалуются на частые проверки со стороны государственных органов (15% против 21%). В целом группа заметно оптимистичнее смотрит на перспективы условий для ведения бизнеса в нашей стране: 54% ее представителей (против 44%) считают, что в будущем они улучшатся (12% против 8%) или не изменятся (42% против 36%). В этой типологической группе заметно выше, чем в среднем, доля относительно новых (образованных начиная с 2018 г.) предприятий (29% против 21%) и доля ИП (74% против 62% по опросу). Это чаще, чем в среднем, предприятия розничной торговли (29% против 21%), без наемных работников (54% против 45%), с выручкой

в 2019 г. не более полумиллиона рублей (22% против 15%). Здесь больше всего предприятий, на которые пандемия повлияла в той или иной степени позитивно (38% против 31%).

Обе эти группы можно охарактеризовать как лояльные к государству и, несмотря на критику в его адрес, рассчитывающие на господдержку как на один из факторов развития бизнеса.

Третья типологическая группа «Снижение налогов и госзаказы» – явный лидер по числу считающих, что государство не оказывает поддержки бизнесу (54% против 46%) и даже препятствует его развитию (71% против 63%). При этом именно в этой группе выше всего доля тех, кто обращался за поддержкой в связи с пандемией (35% против 28%). Предпринимателям этой группы чаще, чем в среднем, мешают работать высокие налоги (70% против 61%), бюрократия и формализм органов власти (61% против 55%). В числе трех наиболее острых проблем представители этой типологической группы чаще, чем в среднем по опросу, упоминали частые изменения в налоговом законодательстве (19% против 13%). Эта группа наиболее пессимистична: 60% ее представителей (против 52%) ожидают ухудшения предпринимательского климата в стране в ближайшем будущем. Почти половина бизнесов (47% против 38%) в данной группе оформлены как юридическое лицо. Две трети из них – это B2B бизнесы (67% против 58%), более четверти (27% против 22%) – B2G бизнесы. 28% (против 20%) ведут свою деятельность более чем в одном регионе Российской Федерации, здесь также больше тех, кто владеет более чем одним бизнесом (28% против 20% по выборке в целом). Таким образом, те малые предприниматели, которые чаще работают с бизнесом и государством как с основными клиентами (видимо, поэтому среди них больше, чем в других группах и по выборке в целом, тех, кто сталкивался с коррупцией), чаще склонны к негативной оценке делового климата и его тенденций, а также эффективности и результативности государственной политики, но высказывают заинтересованность в определенных формах поддержки – это прежде всего налоговая и кредитно-финансовая политика.

Четвертая типологическая группа – «Не верящие в помощь государства» – наиболее негативно оценивает бизнес-климат в нашей стране: 69% (против 63% по выборке в целом) опрошенных считают отношения между государством и бизнесом плохими; 53% (против 44%) считают, что бизнес-климат ухудшается; 85% (против 75%) хотели бы невмешательства государства, а не помощи с его стороны; 52% (против 46%) не замечают никакой помощи со стороны государства, несмотря на то, что именно на эту группу пандемия оказала очень негативное влияние (30% против 24% по опросу). В итоге половина бизнесов данной группы находятся в настоящее время на стадиях спада или даже закрытия (49% против 40%). Отметим также, что в этой типологической группе несколько больше, чем по опросу, респондентов старше 45 лет (54% против 49%). То, что они редко говорят о какой-либо желательной помощи своему предприятию со стороны государства, можно объяснить, с одной стороны, безнадежным состоянием ряда бизнесов, а с другой – резким несогласием со сложившимся отношением государства

к бизнесу вообще. Так, 19% представителей группы (против 6% по опросу), не выбрав ничего или почти ничего из предложенного им списка вариантов помощи, воспользовались позицией «другое». В числе других пожеланий у них звучало снижение налоговой и иной нагрузки, упрощение работы налоговых и судебных органов, стабилизация законодательства, правил функционирования экономики, полная свобода в реализации предпринимательской деятельности в рамках закона, искоренение коррупции и кумовства. Предлагалось, чтобы государство прекратило вмешиваться в дела бизнеса. Как написал один из участников опроса: «Главная задача – не лезть к бизнесу, а оставить его в покое». Среди представителей этой группы чаще встречаются те, у кого вообще нет наемных работников, т.е. это довольно мелкий бизнес или самозанятые.

Как видно, четвертая группа, скорее всего, утратила надежды как на улучшение бизнес-климата, так и на меры государственной поддержки (что отчасти объясняется тяжелым финансовым состоянием многих предприятий из этой группы) и единственной эффективной формой политики считает отказ государства от избыточного регулирования и контроля за бизнесом. При этом, однако, проект регуляторной гильотины, направленный на снижение избыточного контроля, они вдвое чаще, чем представители первой и второй групп, считают практически бесполезным.

Таким образом, данные опроса показывают, что малый бизнес отнюдь не является единым в восприятии государства и своем отношении к мерам государственной политики. Среди малых предпринимателей явно выделяются четыре разных группы, а проведенный анализ позволяет поставить в соответствие каждой типологической группе определенный слоган:

Тип 1. «Помощь в развитии бизнеса» => «Продвинь меня!»

Тип 2. «Обучение» => «Научи меня!»

Тип 3. «Кредиты, снижение налогов и госзаказы» => «Сократи налоги и бюрократию!»

Тип 4. «Не верящие в помощь государства» => «Не трогай меня!»

Это следует учитывать при формировании новой повестки государственной политики в области поддержки малого и среднего предпринимательства и определении ее целевых групп, а также при формировании новостной повестки и тона дискурса. Вбросы в новостную повестку оптимистических призывов и обещаний, формирование картины происходящего в секторе в духе «борьбы отличного с просто хорошим» значительной частью малых предпринимателей, типологически относящихся к третьей и четвертой группам, воспринимается в лучшем случае как полный отрыв лиц, принимающих решения, от реальностей малого бизнеса, в худшем – как цинизм и ведет к укреплению взаимного недоверия между этими группами малого бизнеса и государством. Вновь завоевать доверие этих двух групп малого бизнеса будет довольно трудно: это станет возможно лишь при последовательной и эффективной реализации решительных мер по де-бюрократизации (например, путем дальнейшей цифровизации взаимоотношений между малым бизнесом и государством) и снятию административных барьеров (регуляторная гильотина).

Между тем явственно выделяется группа малых предпринимателей, которые реально нуждаются в содействии выходу на новые региональные и международные рынки. Они вполне толерантны к государству, как и другая группа, которая заинтересована в таких сравнительно дешевых мерах поддержки, как обучение и консалтинг.

Уровень информированности малых предпринимателей о «больших» проектах в области господдержки

Анализ данных опроса показал, что предприниматели в большинстве случаев не знают о существовании крупных проектов в области поддержки малого предпринимательства, причем оценка состояния отношений между малым бизнесом и государством почти не связана с уровнем осведомленности (см. табл. 4–6).

Таблица 4

Взаимосвязь между оценкой отношений между малым бизнесом и государством и информированностью о Национальном проекте «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» и оценкой его полезности для малого бизнеса (число и % ответивших)

		Вы знаете или не знаете о Национальном проекте «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы»? Если знаете, то, на ваш взгляд, он скорее полезен или скорее бесполезен для малого бизнеса?				Итого
		Не знаю об этом проекте	Скорее полезен	Скорее бесполезен	Затрудняюсь ответить, другой ответ	
Как вы думаете, в целом отношения между государством и малым бизнесом в России сейчас скорее хорошие или скорее плохие?	Скорее хорошие	105 (70,9%)	25 (16,9%)	11 (7,4%)	7 (4,7%)	148 (100%)
	Скорее плохие	257 (70,2%)	26 (7,1%)	65 (17,8%)	18 (4,9%)	366 (100%)
	Затрудняюсь ответить, другой ответ	48 (72,7%)	8 (12,1%)		7 (10,6%)	66 (100%)
Всего		410 (70,7%)	59 (10,2%)	79 (13,6%)	32 (5,5%)	580 (100%)

Как видно из Таблицы 4, уровень информированности о Нацпроекте, реализуемом с 2018 г., низкий. Безотносительно степени оценки его полезности, не знают о нем более 70%. Оценка полезности Нацпроекта является весьма умеренной, она несколько выше среди тех, кто расценивает сложившиеся взаимоотношения между малым бизнесом и государством как хорошие (около 17% против почти 7% тех, кто оценивает их как плохие).

Таблица 5

Взаимосвязь между оценкой отношений между малым бизнесом и государством и информированностью о проекте «Регуляторная гильотина» и оценкой его полезности для малого бизнеса (число и % ответивших)

		Вы знаете или не знаете о проекте «Регуляторная гильотина»? Если знаете, то, на ваш взгляд, он скорее полезен или скорее бесполезен для малого бизнеса?				Итого
		Не знаю об этом проекте	Скорее полезен	Скорее бесполезен	Затрудняюсь ответить, другой ответ	
Как вы думаете, в целом отношения между государством и малым бизнесом в России сейчас скорее хорошие или скорее плохие?	Скорее хорошие	130 (87,8%)	8 (5,4%)	5 (3,4%)	5 (3,4%)	148 (100%)
	Скорее плохие	304 (83,1%)	23 (6,3%)	24 (6,6%)	15 (4,1%)	366 (100%)
	Затрудняюсь ответить, другой ответ	59 (89,4%)	3 (4,5%)	2 (3,0%)	2 (3,0%)	66 (100%)
Всего		493 (85,0%)	34 (5,9%)	31 (5,3%)	22 (3,8%)	580 (100%)

Таблица 6

Взаимосвязь между оценкой отношений между малым бизнесом и государством и информированностью о проекте «ФОТ 3.0» и оценкой его полезности для малого бизнеса (число и % ответивших)

		Вы знаете или не знаете о проекте «ФОТ 3.0»? Если знаете, то, на ваш взгляд, он скорее полезен или скорее бесполезен для малого бизнеса?				Итого
		Не знаю об этом проекте	Скорее полезен	Скорее бесполезен	Затрудняюсь ответить, другой ответ	
Как вы думаете, в целом отношения между государством и малым бизнесом в России сейчас скорее хорошие или скорее плохие?	Скорее хорошие	147 (99,3%)	0 (0,0%)	1 (0,7%)	0 (0,0%)	148 (100%)
	Скорее плохие	356 (97,3%)	5 (1,4%)	3 (0,8%)	2 (0,5%)	366 (100%)
	Затрудняюсь ответить, другой ответ	66 (100,0%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)	66 (100%)
Всего		569 (98,1%)	5 (0,9%)	4 (0,7%)	2 (0,3%)	580 (100%)

Еще ниже степень осведомленности о проекте регуляторной гильотины, и опять уровень незнания о нем мало отличается как среди оцениваю-

щих отношения между малым бизнесом и государством как хорошие, так и среди тех, кто оценивает их как плохие – на уровне 85–88%, а полезным его считают во всех группах 5–6% респондентов.

Хуже всего (лишь 1,9%) респонденты информированы о проекте «ФОТ 3.0» – возможно, в силу того, что он является самым новым среди описанных крупных проектов в области политики в отношении малого предпринимательства, и полезность его в глазах всех групп респондентов почти нулевая.

Между тем опыт государственного управления показывает, что при низком уровне информированности бенефициаров даже потенциально эффективная политика не может достичь своей цели. Необходимо находить каналы продвижения информации о крупных проектах в среду малого бизнеса – через пользующихся доверием и уважением в их кругу фасилитаторов и соответствующие сети.

Общие оценки респондентами взаимоотношений малого бизнеса и государства

Текущие взаимоотношения между субъектами малого предпринимательства и государством и их динамика могут быть оценены при помощи построенного по итогам опроса многокомпонентного индекса. Этот индекс сформирован на основе анализа ответов на следующие вопросы анкеты:

2. **Если говорить в целом, в последние месяцы условия для развития малого бизнеса в России, по вашему мнению, улучшаются, ухудшаются или не меняются?**
5. **Как вы думаете, в целом отношения между государством и малым бизнесом в России сейчас скорее хорошие или скорее плохие?**
6. **Как вам кажется, сейчас в нашей стране государство, органы власти скорее способствуют или скорее препятствуют развитию малого бизнеса?**
7. **Чего вы больше хотели бы от государства, органов власти: чтобы они помогали вашему бизнесу или чтобы они не мешали вашему бизнесу?**
8. **Я назову некоторые проблемы, а вы скажете, с какими из них вы как предприниматель сталкивались в течение последних пяти лет (поз. 1–6).**
12. **Как вам кажется, в нашей стране государство сейчас оказывает скорее достаточную или скорее недостаточную поддержку малому бизнесу? Или вообще не оказывает ему поддержки?**
34. **Как вы считаете, положение малого бизнеса в России в ближайшие полгода-год улучшится, ухудшится или в целом не изменится?**

Индекс получен на основе совместного анализа шести альтернативных вопросов (вв. 2, 5, 6, 7, Q10, Q34), а также шести содержательных позиций совместного вопроса (Q8_1 Q8_2 Q8_3 Q8_4 Q8_5 Q8_6). В итоге выяснилось, что для его расчета достаточно всего трех вопросов (см. табл. 7), и расчет может производиться путем суммирования баллов за ответы на каждый из них.

Таблица 7

**Правила расчета индекса отношения малого бизнеса
к государству в зависимости от ответов респондентов на вопросы**

Вопросы и варианты ответов	Начисляемые баллы
<i>Вопрос 2: Как вы считаете, положение малого бизнеса в России в ближайшие полгода-год улучшится, ухудшится или в целом не изменится?</i>	
улучшится	17
ухудшится	-17
в целом не изменится	0
затрудняюсь ответить	2
<i>Вопрос 6: Как вам кажется, сейчас в нашей стране государство, органы власти скорее способствуют или скорее препятствуют развитию малого бизнеса?</i>	
скорее способствуют	25
скорее препятствуют	-17
затрудняюсь ответить, другой ответ	7
<i>Вопрос 10: Как вам кажется, в нашей стране государство сейчас оказывает скорее достаточную или скорее недостаточную поддержку малому бизнесу? Или вообще не оказывает ему поддержки?</i>	
скорее достаточную	9
скорее недостаточную	-7
не оказывает поддержки	-17
затрудняюсь ответить	2

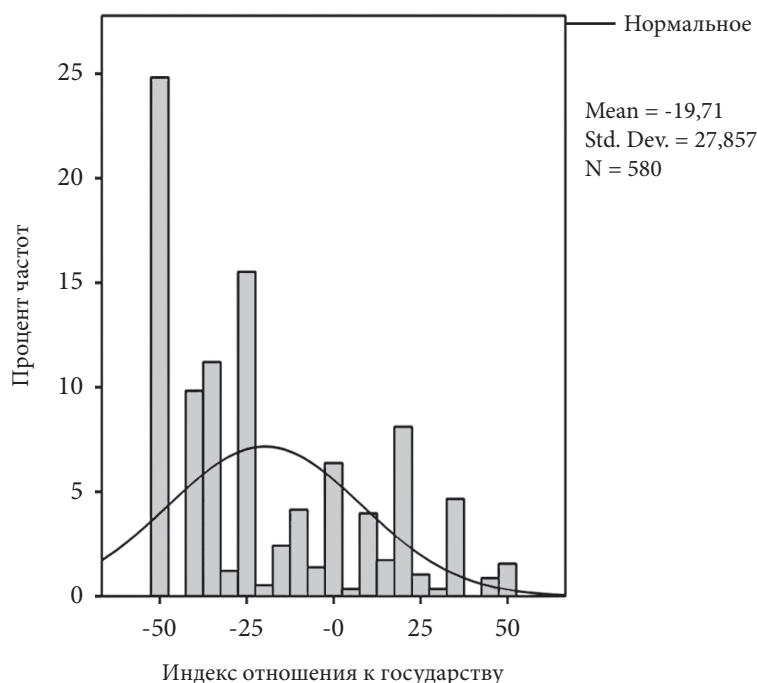
Индекс удовлетворенности, рассчитанный по описанным правилам, может принимать значения от минус 50 до плюс 50 баллов. По итогам проведенного замера и анализа представляется, что в обозримой перспективе для анализа взаимоотношений между государством и малым бизнесом достаточно использовать эти три вопроса. На Рисунке 1 приведена гистограмма распределения *Индекса отношения малого бизнеса к государству*, построенного по приведенному выше правилу.

Мы видим, что значения этого индекса существенно смещены в сторону негатива: среднее составляет -19,7 балла. Как видно, четверть респондентов высказались *крайне негативно по всем трем вопросам*.

Во всех типологических группах, выделенных исходя из отношения респондентов к государственной поддержке, средние значения индекса отрицательны, однако в двух последних группах они примерно на 10 пунктов ниже, чем в двух других:

«Продвинь меня!»	-17 баллов;
«Научи меня!»	-15 баллов;
«Сократи налоги и бюрократию!»	-23 балла;
«Не трогай меня!»	-24 балла.

Рисунок 1

Индекс отношения малого бизнеса к государству

Таким образом, констатируется серьезный *кризис доверия малого бизнеса к государственной политике*, который следует рассматривать как *самостоятельный фактор этой политики*: даже при адекватной, структурированной по целевым группам и результативно осуществляемой государственной поддержке малого бизнеса ее реализация будет существенно осложняться изначально настороженным или откровенно неприязненным отношением со стороны потенциальных бенефициаров. В таких условиях многократно возрастает риск того, что в зарубежной профильной литературе называется “picking the winners” – т.е. отбора недолжных реципиентов в силу исходно скептического отношения владельцев малого бизнеса к государству, их нежелания тратить время на обращение за поддержкой из-за неверия в положительный результат.

Тем не менее опрос показывает, что участие в государственных мерах поддержки до или во время пандемии положительно повлияло на оценку взаимоотношений между государством и малым бизнесом и оценку достаточности государственной поддержки.

Приведем коэффициенты корреляции между вопросами об участии предприятий в государственных мерах поддержки, с одной стороны, и индексом отношения к государству, с другой² (табл. 8).

² Ответы респондентов, затруднившихся выразить свое отношение к соответствующим мерам поддержки, а также тех, на кого эти меры не распространялись, при расчете коэффициентов корреляции не учитывались.

Таблица 8

Взаимосвязь между опытом участия в государственных мерах поддержки и индексом отношения к государству

	Коэффициент корреляции Пирсона	Знач. (2-сторон.)	N
Помогли (+1) или не помогли (-1) вашему бизнесу следующие меры:			
Отсрочка по налогам	0,361**	0,001	87
Субсидия на выплату заработной платы	0,269*	0,013	84
Отсрочка по страховым взносам	0,267*	0,020	76
Отсрочка арендных платежей	0,183	0,239	43
Кредит с пониженным процентом	0,157	0,346	38
Мораторий на взыскание долгов и штрафов	0,06	0,684	49
Снижение требований к обеспечению заявки на участие в госконтрактах	0,621	0,100	8

Примечания: * Корреляция значима на уровне 0,05 (двухсторонняя).

** Корреляция значима на уровне 0,01 (двухсторонняя).

Мы видим, что статистически значимую связь с индексом отношения к государству демонстрируют лишь высказывания респондентов о том, что их предприятию принесли пользу три меры поддержки: отсрочки по налогам, отсрочка по страховым взносам и субсидии на выплату (коэффициенты корреляции между положительными ответами о пользовании этими мерами и индексом 0,361, 0,267 и 0,269 соответственно). Высок (0,621) и коэффициент корреляции индекса с высказыванием о пользе от снижения требований к обеспечению заявки на участие в госконтрактах, однако полезность этой меры оценили лишь восемь воспользовавшихся ею респондентов, и поэтому связь оказалась статистически незначимой.

Заметная, хотя и незначимая статистически корреляция индекса отношения к государству обнаружена с оценками полезности таких мер, как отсрочка арендных платежей и кредит с пониженным процентом (0,183 и 0,157 соответственно). Отсутствие статистической значимости связано с тем, что этими мерами воспользовались лишь 43 и 38 респондентов соответственно.

Отсюда следует, что предприниматели, высоко оценившие на практике роль тех или иных конкретных мер поддержки их предприятия, относятся к государственным мерам поддержки малого бизнеса лучше, чем те, кто этими конкретными мерами воспользовался, но остался недоволен. Сам же факт получения той или иной формы господдержки, как выяснилось, не коррелирует с индексом отношения малого бизнеса к государству.

Таким образом, не всякий, а только *позитивный* опыт пользования мерами господдержки во время коронавирусной пандемии положительно

влияет на оценку респондентами взаимоотношений между малым бизнесом и государством. В этой связи важно выяснить, как часто и насколько результативно обращались малые предприниматели за господдержкой в период пандемии.

Сравнительный охват и эффективность разных мер поддержки малого бизнеса во время пандемии

В период пандемии заинтересованность субъектов малого предпринимательства в получении различных форм поддержки явно возросла. Об этом свидетельствуют данные опроса, приведенные в Таблице 9, из которой видно, что почти 30% участников выборки не менее одного раза пытались получить ту или иную форму господдержки.

Таблица 9

Обращались ли (и сколько раз) за получением господдержки в период пандемии?

	Процент обращавшихся	Число обращавшихся
обращался(-ась) один раз	78	13,4
обращался(-ась) два-три раза	64	11,0
обращался(-ась) более трех раз	21	3,6
не обращался(-ась)	415	71,6
затрудняюсь ответить	2	0,3
Итого	580	100,0

Каковы же оказались результаты этих обращений? Ранее были изучены связи между индексом отношения к государству и мнениями об эффективности каждой конкретной меры, сложившимися только у тех, кто ими пользовались. Данные опроса позволяют более детально проанализировать сравнительную *результативность* (до какой части сектора указанная мера поддержки дошла?) и *эффективность* (какова доля тех из поддержанных, кому данная мера, по их мнению, помогла?). Таблица 10 показывает, что наиболее широкими по охвату оказались две меры – субсидия на выплату заработной платы (14,5% респондентов ее получили) и отсрочка уплаты налогов (15,2%), тогда как охват малого бизнеса прочими мерами колебался в диапазоне от 0,7 до 7% от выборки. По эффективности явным лидером является субсидия на выплату заработной платы – половина предпринимателей в выборке, которые ею воспользовались, отметили, что эта мера принесла пользу их бизнесу. Этот результат сопоставим с данными по зарубежному опыту, представленными в ряде докладов ОЭСР, посвященных мерам по поддержке МСП в период пандемии (см., напр.: OECD, 2020).

Таблица 10

**Доли предпринимателей, воспользовавшихся каждой
из мер господдержки в период пандемии,
и оценка ими эффективности этих мер**

Меры поддержки	Воспользовались		Мера помогла	
	Число респондентов	% от всех опрошенных	Число респондентов	% от числа тех, кто пользовались
Отсрочка по налогам	88	15,2	44	50,0
Субсидия на выплату заработной платы	84	14,5	50	59,5
Отсрочка по страховым взносам	76	13,1	41	53,9
Мораторий на взыскание долгов и штрафов	49	8,5	12	24,5
Отсрочка арендных платежей	42	7,2	33	76,7
Кредит (или кредиты) с пониженным процентом	38	6,6	30	78,9
Снижение требований к обеспечению заявки на участие в госконтрактах	8	1,4	4	50,0

Что касается отсрочки по страховым взносам, то как охват этой мерой малых предпринимателей в выборке, 13%, так и ее эффективность (на уровне 54% воспользовавшихся ею) сопоставимы и ниже двух мер, перечисленных выше. А вот отсрочка арендных платежей была доступна всего 7% респондентов, зато как эффективную ее оценили свыше $\frac{3}{4}$ опрошенных предпринимателей.

Наименее действенной мерой оказался мораторий на взыскание долгов и штрафов: почти 90% респондентов мораторий не коснулся, а среди примерно 10% воспользовавшихся мораторием по уплате долгов и штрафов полезной эту меру считают лишь примерно 25%.

Таким образом, и по охвату, и по полезности данная мера оказалась не очень действенным инструментом поддержки малого бизнеса в период пандемии.

Несколько иначе обстоит дело с льготными кредитами. Получили такие кредиты лишь 6,6% респондентов, но как эффективную эту меру оценили 78% из получивших. По этому показателю данная форма поддержки даже опережает отсрочку арендных платежей.

Ожидаемо самой проблематичной мерой поддержки оказалось снижение требований к обеспечению при участии в госконтрактах.

Во-первых, данная форма господдержки в принципе может быть получена преимущественно МСП в сфере производства и строительства, а также в узких нишах оказания интеллектуальных услуг.

Во-вторых, она доступна, как правило, довольно крупным МСП, которых в составе сектора не так много.

Абсолютное большинство, 83% опрошенных, в госконтрактах не участвовали, т.е. по охвату эта форма – одна из самых избирательных, но по эффективности (50%) для малых предпринимателей, участвующих в выполнении госконтрактов, она находится на уровне форм поддержки с гораздо более высоким охватом. Правда, в выборке – как и в секторе МСП в целом – таковых достаточно мало.

Таким образом, применявшиеся в период пандемии весной 2020 – в начале 2021 г. меры поддержки малого бизнеса имели разный охват и разную эффективность. Их условно можно разделить на три группы:

- высокий охват и средняя эффективность (субсидия на зарплату, отсрочка по страховым взносам и отсрочка уплаты налогов);
- средний охват и высокая эффективность (отсрочка арендной платы);
- малый охват и высокая эффективность (льготные кредиты, снижение требований к обеспечению при участии в госконтрактах);
- малый охват и низкая эффективность (мораторий на взыскание долгов и штрафов).

Очевидно, имеет смысл использовать опыт периода пандемии в дальнейшем и при ограниченности бюджетных ресурсов следует ориентироваться на меры, составившие первые две из перечисленных выше групп. Третья группа при высокой эффективности затрагивает весьма ограниченный круг потенциальных бенефициаров и может рассматриваться только как вспомогательная, при условии наличия мер более широкого воздействия на сектор.

Выводы и рекомендации

Проведенный анализ показывает, что все три гипотезы подтверждаются на данных указанного опроса.

Сектор малого бизнеса неоднороден в своем отношении к государству и проводимой им политике. С этой точки зрения выделяются четыре типа предпринимателей:

1. Ориентированные на получение от государства помощи в продвижении бизнеса на новых рынках (в основном довольно старые фирмы).
2. Заинтересованные в обучении и консультационных услугах (чаще молодые фирмы).
3. Предъявляющие запрос на снижение налогов, льготные кредиты и госзаказы (в основном зрелые и более крупные фирмы).
4. Не верящие в помощь со стороны государства (чаще – стагнирующий или находящийся на грани закрытия малый бизнес).

Это следует учитывать при формировании новой повестки государственной политики в области поддержки малого и среднего предпринима-

тельства и определении ее целевых групп, а также при формировании новостной повестки и тона дискурса.

Построенный на основе данных опроса индекс удовлетворенности малого бизнеса характером взаимоотношений с государством находится в зоне отрицательных значений. Таким образом, можно заключить, что в России наблюдается кризис доверия малого бизнеса к государственной политике, который следует рассматривать как самостоятельный фактор этой политики. Необходимы серьезные издержки и грамотная коммуникация с сектором, чтобы малые предприниматели смогли воспринимать государство как партнера, а не как чуждую им силу.

Как показывает опрос, малый бизнес очень слабо информирован о крупных проектах в области господдержки МСП – начиная с Национального проекта и заканчивая сравнительно недавней инициативой «ФОТ 3.0». Между тем вовлеченность (получение хотя бы однажды той или иной формы господдержки) слабо, но значимо положительно влияет как на общую оценку состояния взаимоотношений между малым бизнесом и государством, так и на оценку конкретных мер помощи со стороны государства.

Для повышения уровня заинтересованности и вовлеченности необходимо обеспечивать серьезную информационную поддержку проводимой политике, причем осуществлять ее следует через лидеров мнений и социальные сети, которым малые предприниматели доверяют.

Введенные в период пандемии меры поддержки малого бизнеса обнаружили разный охват и разную эффективность:

- высокий охват и средняя эффективность (субсидия на зарплату, отсрочка по страховым взносам и отсрочка уплаты налогов);
- средний охват и высокая эффективность (отсрочка арендной платы);
- малый охват и высокая эффективность (льготные кредиты, снижение требований к обеспечению при участии в госконтрактах);
- малый охват и низкая эффективность (мораторий на взыскание долгов и штрафов).

При реконфигурировании политики поддержки МСП следует учитывать этот опыт, применяя в первую очередь те меры, которые позволяют добиться значимого в масштабах всего сектора эффекта. В то же время имеет смысл дополнительно изучить, почему мораторий на взыскание долгов и штрафов сработал так слабо – возможно, дело в том, что контролирующие и налоговые органы подошли к его реализации формально, на деле не ослабив пресс давления на бизнес.

Ограничения исследования: на полученные результаты могли повлиять сравнительно небольшие размеры выборки; следовало бы повторить опрос через некоторое время, когда станет понятно, как сработал ряд мер поддержки, введенных уже в 2021 г., а также выяснится, насколько эффективными представляются малому бизнесу полученные им разного рода отсрочки на более длительной дистанции, когда налоговые органы, арендодатели и др. контрагенты начнут вновь наращивать давление на малые предприятия.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Барина В., Земцов С., Царева Ю. Улучшение делового климата для МСП как ответ на текущий кризис и пандемию коронавируса // Экономическое развитие России. 2020. № 7. С. 54–65.
2. Земцов С.П., Чепуренко А.Ю., Барина В.А., Красносельских А.Н. Новая предпринимательская политика для России после кризиса 2020 года // Вопросы экономики. 2020. № 10. С. 44–67.
3. Образцова О. И., Чепуренко А. Ю. Политика в отношении МСП в РФ: Обновление после пандемии? // Вопросы государственного управления. 2020. № 3. С. 71–95.
4. Чепуренко А. Ю., Образцова О. И. Предпринимательская активность в России и ее межрегиональные различия // Журнал Новой экономической ассоциации. 2020. Т. 14. № 2. С. 199–211.
5. Chepurenko A., Belousova O., Groen A. Educating prospective entrepreneurship researchers: The case of a summer school as a learning community // Entrepreneurship education. URL: <https://rdcu.be/b7wGf>.
6. Davidsson P. The Covid-19 Pandemic as External Enabler of Entrepreneurship. 2020. URL: <https://research.qut.edu.au/ace/2020/04/30/covid19-pandemic-as-external-enabler-of-entrepreneurship/>.
7. Doern R., Williams N., Vorley T. Special issue on entrepreneurship and crises: business as usual? An introduction and review of the literature // Entrepreneurship & Regional Development. 2019. Vol. 31, no. 5–6. P. 400–412.
8. Eggers F. Masters of disasters? Challenges and opportunities for SMEs in times of crisis // Journal of Business Research. 2020. Vol. 116. P. 199–208.
9. Kalemli-Ozcan S., Gourinchas P.-O., Penciakova V., Sander N. COVID-19 and SME Failures // IMW. September 25. 2020. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2020/09/25/COVID-19-and-SME-Failures-49753>.
10. Kalita A., Chepurenko A. Competitiveness of Small and Medium Businesses and Competitive Pressure in the Manufacturing Industry // Foresight and STI Governance. 2020. Vol. 14, no. 2. P. 36–50. DOI: 10.17323/2500-2597.2020.2.36.50.
11. OECD (ed.). Coronavirus (COVID-19): SME Policy Responses. Updated 15 July 2020. URL: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=119_119680-di6h3qgi4x&title=Covid-19_SME_Policy_Responses&_ga=2.175817314.1103567140.1630057082-2142355645.1630057082.
12. Springer S. Caring geographies: The COVID-19 interregnum and a return to mutual aid // Dialogues in Human Geography. 2020. Vol. 10, no. 2. P. 112–115.

13. Welter F., Audretsch D., Baker T., Gartner W.B. Everyday entrepreneurship – a call for entrepreneurship research to embrace entrepreneurial diversity // *Entrepreneurship Theory & Practice*. 2017. Vol. 43, no. 3. P. 311–321.
14. Williams T.A., Shepherd D.A. Building Resilience or Providing Sustenance: Different Paths of Emergent Ventures in the Aftermath of the Haiti Earthquake // *Academy of Management Journal*. 2016. Vol. 59, no. 6. P. 2069–2102.

REFERENCES

1. Barinova, V., Zemtsov, S. and Tsareva, Yu. (2021) 'Uluchsheniye delovogo klimata dlya MSP kak otvt na tekushchiy krizis i pandemiyu koronavirusa' [Improving the business climate for SMEs as a response to the current crisis and the coronavirus pandemic], *Ekonomicheskoye razvitiye Rossii*, 7, pp. 54–65.
2. Chepurenko, A., Belousova, O. and Groen, A. (2020) 'Educating prospective entrepreneurship researchers: The case of a summer school as a learning community', *Entrepreneurship education*, 3, pp. 393–410. Available at: <https://doi.org/10.1007/s41959-020-00035-3>.
3. Chepurenko, A.Yu. and Obraztsova, O.I. (2020) 'Predprinimatel'skaya aktivnost' v Rossii i yeye mezhregional'nyye razlichiya' [Entrepreneurial activity in Russia and its interregional differences], *Journal of the New Economic Association*, 14(2), pp. 199–211.
4. Davidsson, P. (2020) *The Covid-19 pandemic as external enabler of entrepreneurship*. Available at: <https://research.qut.edu.au/ace/2020/04/30/covid19-pandemic-as-external-enabler-of-entrepreneurship/> (Accessed 19 November 2021).
5. Doern, R., Williams, N. and Vorley, T. (2019) 'Special issue on entrepreneurship and crises: business as usual? An introduction and review of the literature', *Entrepreneurship & Regional Development*, 31 (5–6), pp. 400–412.
6. Eggers, F. (2020) 'Masters of disasters? Challenges and opportunities for SMEs in times of crisis', *Journal of Business Research*, 116, pp. 199–208.
7. Kalemli-Ozcan, S., Gourinchas, P.-O., Penciakova, V. and Sander, N. (2020) 'COVID-19 and SME Failures', *IMW*, September 25. Available at: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2020/09/25/COVID-19-and-SME-Failures-49753> (Accessed 19 November 2021).
8. Kalita, A. and Chepurenko, A. (2020) 'Competitiveness of small and medium businesses and competitive pressure in the manufacturing industry', *Foresight and STI Governance*, 14(2), pp. 36–50. DOI: 10.17323/2500-2597.2020.2.36.50.

9. Obraztsova, O.I. and Chepurenko, A.Yu. (2020) 'Politika v otnoshenii MSP v RF: obnovleniye posle pandemii?' [SME policy in the Russian Federation: Renewal after the pandemic?], *Public Administration Issues*, 3, pp. 71–95.
10. OECD (ed.) (2020) *Coronavirus (COVID-19): SME Policy Responses*. Updated 15 July 2020. Available at: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=119_119680-di6h3qgi4x&title=Covid-19_SME_Policy_Responses&_ga=2.175817314.1103567140.1630057082-12142355645.1630057082 (Accessed 19 November 2021).
11. Springer, S. (2020) 'Caring geographies: The COVID-19 interregnum and a return to mutual aid', *Dialogues in Human Geography*, 10 (2), pp. 112–115.
12. Welter, F., Audretsch, D., Baker, T. and Gartner, W.B. (2017) 'Everyday entrepreneurship – a call for entrepreneurship research to embrace entrepreneurial diversity', *Entrepreneurship Theory & Practice*, 43 (3), pp. 311–321.
13. Williams, T.A. and Shepherd, D.A. (2016) 'Building resilience or providing sustenance: Different paths of emergent ventures in the aftermath of the Haiti earthquake. *Academy of Management Journal*, 59 (6), pp. 2069–2102.
14. Zemtsov, S.P., Chepurenko, A.Yu., Barinova, V.A. and Krasnoselskikh, A.N. (2021) 'Novaya predprinimatel'skaya politika dlya Rossii posle krizisa 2020 goda' [New entrepreneurial policy for Russia after the 2020 crisis], *Voprosy ekonomiki*, 10, pp. 44–67.

Статья поступила в редакцию 28.08.2021; одобрена после рецензирования 04.10.2021; принята к публикации 28.10.2021.

Научная статья

УДК 334.021

DOI: 10.17323/1999-5431-2021-0-4-90-113

ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РЕЕСТРОВ НКО В РАЗВИТИИ ТРЕТЬЕГО СЕКТОРА: РОССИЙСКИЙ ОПЫТ

¹ **Ларионов Андрей Валентинович**

¹ Доцент, департамент политики и управления, факультет социальных наук,
Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики».
E-mail: avlarionov@hse.ru, ORCID ID 0000-0003-1113-4816

Аннотация. Формирование в России третьего сектора сопровождается ведением государственных реестров некоммерческих организаций открытого доступа. По сравнению с реестрами НКО ряда других стран они появились на 10–15 лет позже, став новыми инструментами развития некоммерческого сектора в России. Цель настоящей статьи – обобщить и раскрыть содержание функций государственных реестров НКО других стран, а также выделить среди них свойственные российским реестрам НКО. В статье выдвинута гипотеза: российским реестрам НКО свойственны функции, которые выполняют подобные реестры в других странах, но они в настоящее время реализуются не в полном объеме. Предметом исследования выступили ведомственный реестр НКО Министерства юстиции России и три вида реестров социально ориентированных НКО – получателей государственной поддержки, поставщиков социальных услуг и исполнителей общественно полезных услуг. Исследование включало анализ нормативных правовых актов, на основе которых созданы реестры, а также анализ структур реестров и форматов размещения реестров в сети Интернет. Выделены следующие функции российских реестров НКО: сбор, систематизация и раскрытие информации о третьем секторе; агрегация данных о спросе и предложении на услуги НКО; содействие сотрудничеству НКО с государством и межсекторному партнерству; содействие государственной поддержке НКО; а также обеспечение подотчетности НКО перед государством и обществом. Выдвинутая гипотеза подтвердилась: выявлено, что функции реализуются не в полном объеме своего содержания из-за отсутствия четко определенных целей создания реестров, несовершенства их структуры и форматов размещения в сети Интернет. Сформулированы рекомендации по совершенствованию реестров.

Ключевые слова: некоммерческие организации, НКО, третий сектор, некоммерческий сектор, реестры НКО, реестр поставщиков социальных услуг, реестр исполнителей общественно полезных услуг.

Для цитирования: Ларионов А. В. Функции государственных реестров НКО в развитии третьего сектора: Российский опыт // Вопросы государственного и муниципального управления. 2021. № 4. С. 90–113. DOI: 10.17323/1999-5431-2021-0-4-90-113.

Original article

FUNCTIONS OF STATE REGISTRIES OF NPOS IN THE DEVELOPMENT OF THE THIRD SECTOR: RUSSIAN EXPERIENCE

¹ **Andrei V. Larionov**

¹ PhD (Legal Sciences), Department of Civil Service, Faculty of Social Science, National Research University Higher School of Economics, Russian Federation.
E-mail: avlarionov@hse.ru

Abstract. Development of the third sector in Russia is accompanied with its maintenance of open-access state registries of non-profit organizations. Compared to the NPO registries in other countries, those in Russia appeared 10–15 years later and became new tools for the development of the non-profit sector. The purpose of this article is to categorize the functions of NPO registries in other countries, as well as suggest those attributed to Russian NPO registries. The following hypothesis is put forward in the article: Russian NPO registries have similar functions as registries in other countries, but they are currently not being fully implemented. There are four registries in the focus of the research: the registry of NPOs by the Ministry of Justice of Russia and three types of registries of socially oriented NPOs – recipients of state support, providers of social services, and providers of social care services. The research was carried out by analyzing legal acts which set up the registries, as well as analyzing the registries located on the Internet. The following functions have been suggested: collecting, systematizing and disclosing the information on the third sector; aggregating the data on supply and demand for NPO services; promoting cooperation of NPOs with the state and intersectoral partnerships; promoting government support to NPOs; as well as ensuring accountability of NPOs to the state and society. The hypothesis was confirmed: the functions are not fully implemented due to the lack of clearly defined goals when setting up registries, weaknesses of their structure and formats. Several recommendations were formulated to enhance the system of existing registries and their structure.

Keywords: non-profit organizations, NPOs, third sector, non-profit sector, NPO registers, register of social service providers, register of social care services providers.

For citation: Larionov, A. V. (2021) 'Functions of state registries of NPOS in the development of the third sector: Russian experience', *Public Administration Issues*, 4, pp. 90–113 (in Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2021-0-4-90-113.

JEL Classification: L31

Введение

Сегодня во многих странах созданы государственные реестры некоммерческих организаций (далее – НКО) открытого доступа в сети Интернет. Они являются одной из форм цифровизации третьего сектора. С их помощью можно получить представление о специфике и ландшафте третьего сектора той или иной страны: его структуре и географии распределения, о видах экономической деятельности НКО и предоставляемых ими услуг. Иначе говоря, реестры – инструмент количественной и качественной оценки третьего сектора, о необходимости которой говорят как исследователи (Anheier, 2007; Daly, 2007), так и различные международные организации (ICNL, 2006b; World Bank, 2005).

Реестры НКО начали активно применяться в начале 2000-х гг. В частности, в странах Латинской Америки (Эквадор, Колумбия) были созданы единые реестры, включающие все зарегистрированные НКО (Арре, 2011). В странах Центральной и Восточной Европы созданы как единые реестры, так и специальные реестры, включающие НКО только определенного вида – исполнителей общественно полезных услуг, фонды, объединения и др. (Ратцен и др., 2009).

Реестры некоммерческих организаций в России появились на 10–15 лет позже, чем в странах Центральной и Восточной Европы, с которыми во второй половине XX в. у России было много общего в политическом и экономическом устройстве. Эти реестры можно разделить на два типа: постоянно действующие и временные, создаваемые в целях решения какой-либо текущей государственной задачи. К постоянно действующим реестрам относятся¹: ведомственный реестр Министерства юстиции России, в котором регистрируются все создаваемые в стране НКО (2009); реестры социально ориентированных НКО – получателей поддержки (2011); реестр НКО – иностранных агентов (2012); реестры поставщиков социальных услуг (2015), а также реестр исполнителей общественно полезных услуг (2017).

Анализ практики применения реестров некоммерческих организаций позволил исследователям третьего сектора выделить ряд свойственных

¹ В скобках указаны годы создания реестров.

им функций: обеспечение организационной прозрачности и снабжение ценной информацией потенциальных доноров и других заинтересованных в НКО сторон (Ратцен и др., 2009; Never, 2011); сбор данных, регулирование и содействие сотрудничеству НКО с государством и другими организациями (Appel, 2011, 2012, 2015); подталкивание НКО к раскрытию информации (Smith, 2010). Перечисленные функции приобретают особое значение в условиях экстернализации социальных функций государства и формирования межсекторного партнерства, в которых сегодня находятся многие страны, включая Россию (Pestoff, 2012; Salamon, Benevolenski, Jakobson, 2015; De Vries, Nemec, 2018; Zabolotnaya, Larionov, 2019). С помощью реестров НКО регуляторы могут форсировать эти процессы, привлекая включенные в реестры организации к различным социальным проектам, что соответствует концепции New Governance, исходящей из принципов кооперации различных секторов в социальной сфере, каждый из которых имеет свои сильные и слабые стороны (Salamon, 1995; Salamon, 2002; Salamon, Toepler, 2015).

Цель статьи – обобщить и раскрыть содержание функций государственных реестров НКО других стран, а также выделить среди них характерные для российских реестров НКО. Автор исходит из гипотезы, что российским реестрам НКО свойственны функции, которые выполняют подобные реестры в других странах, но в настоящее время они реализуются не полностью. Для проверки гипотезы исследованы функции реестров НКО других стран. Далее на основе анализа нормативных правовых актов были рассмотрены цели создания реестров. Путем сравнения структур реестров определена их роль по сбору, систематизации и раскрытию информации о третьем секторе. В последующем проведен анализ форматов реестров в сети Интернет и выявлены технологические возможности реестров по агрегации информации о спросе и предложении на рынке услуг в социальной сфере. Также на основе анализа нормативных правовых актов определены права и преимущества НКО, которые они получают после регистрации в реестрах и реализуют в партнерских отношениях с государством. Путем анализа структур реестров определена роль реестров в обеспечении подотчетности НКО перед государством и обществом.

Предметом исследования выступили все перечисленные выше реестры НКО за исключением реестра иностранных агентов, поскольку наш интерес связан с социально ориентированными НКО, а не организациями, так или иначе участвующими в политической деятельности. Более того, реестры иностранных агентов также не являлись предметом исследований публикаций, которые мы анализировали в обзоре источников в целях обобщения функций реестров.

Статья имеет следующую структуру: в первом разделе представлен обзор предшествующих исследований по практике применения реестров; во втором разделе описаны цели создания четырех видов государственных реестров НКО и проанализированы их функции; в заключении приводятся основные выводы и рекомендации для практического применения реестров и дальнейших исследований.

Обзор источников по предмету исследования

Формирование и развитие третьего сектора сегодня осуществляется с применением цифровых инструментов: социальные сети, медиаплатформы, базы данных, веб-сайты (Saxton, Wang, 2014; Gálvez-Rodríguez et al., 2016; Toniş, Gurgu, 2018; Gray, Hopkins, 2019). Одним из таких инструментов являются реестры НКО.

Однако им посвящено незначительное количество исследований. Сначала появились публикации, где говорилось о необходимости их создания в целях отображения третьего сектора, но детально не обсуждались вопросы их видов, структуры, функционального назначения (Anheier, 2007; Daly, 2007).

В 2009 г. Д. Ратцен, Д. Мур и М. Дарем, описывая процесс институционализации НКО в странах Центральной и Восточной Европы, частично затронули роль реестров НКО в этом процессе. Главными функциями реестров они выделили обеспечение организационной прозрачности и снабжение ценной информацией третьих сторон, намеревающихся заключать контракты с некоммерческими организациями. При этом в качестве главных характеристик реестров, которые они рекомендуют учитывать при их создании, отмечены общедоступность и простота поиска информации в структуре реестров (Ратцен и др., 2009, с. 13).

В числе первых, кто начал проводить полномасштабные исследования сущности и практик применения реестров НКО, – Б. Невер и С. Эпп. В 2011 г. они задались вопросами о структуре и целях реестров некоммерческого сектора в Северной Ирландии (Never B., 2011) и странах Латинской Америки (Арре S., 2011). Создание реестров НКО они отождествляют с процессом картирования третьего сектора.

Б. Невер рассматривает реестры третьего сектора с точки зрения их возможной пользы для благотворителей и органов, распределяющих ресурсы среди некоммерческих организаций. Он отмечает наличие на рынке социальных услуг организаций, оказывающих услуги разного качества. Не каждый благотворитель или орган власти может определить среди них добросовестного исполнителя. В результате анализа информационных площадок НКО предыдущих поколений, которые представляют собой перечень организаций с их общими характеристиками, он предлагает создание карты (реестра) НКО нового поколения с тремя блоками информации: 1) перечень услуг, востребованных обществом; 2) данные обо всех организациях, способных предоставить эти услуги; 3) диаграмма идентификации организаций, услуги которых более востребованы (Never B., 2011, pp. 180–186). Таким образом, центральным элементом реестров Невер ставит не перечень зарегистрированных в нем НКО, а перечень услуг, в которых нуждается общество. Выбирая услугу, человек получает доступ к рейтингу организаций, способных ее оказать. Иначе говоря, Невер рассматривает реестры НКО как динамичные информационные системы, способные агрегировать данные о спросе и предложении на услуги некоммерческих организаций.

Предложенный Невером формат реестра обеспечивает общедоступность и простоту поиска содержащейся в нем информации. Такой формат также соответствует общим принципам раскрытия информации (полезность, технологичность, отсутствие абстрактности и др.), которым уделяется серьезное внимание исследователями в области поведенческого регулирования (Weil et al., 2006; Sunstein, 2013).

Развивая идеи Б. Невера, С. Эпп предлагает пять типов картирования, от которых, по ее мнению, зависят цели и функции реестров: 1) отображение глобального гражданского общества, не ограниченного национальными или региональными границами; 2) отображение гражданского общества на национальном уровне в исследовательских целях; 3) отображение третьего сектора донорами и международными организациями для определения возможных партнерских отношений; 4) государственные реестры, выполняющие функции сбора данных, регулирования и содействия сотрудничеству некоммерческих организаций с государством и другими организациями; 5) собственные реестры институтов гражданского общества, создаваемые в целях общественного признания и саморегулирования (Арре, 2011, 2012).

Основное внимание С. Эпп уделяет функциям государственных реестров (Арре, 2011, pp. 165–168). Функция сбора данных, по ее мнению, решает такие задачи, как структурирование, централизация, стандартизация и раскрытие информации о третьем секторе для государства, доноров и потребителей услуг НКО. Регуляторная функция заключается в обеспечении прозрачности и подотчетности некоммерческих организаций государству и обществу. Эта функция осуществляется путем проверки НКО отраслевыми министерствами на предмет законности и добросовестности их деятельности. Функция содействия сотрудничеству состоит в объединении усилий НКО и государства в реализации социальной политики путем привлечения некоммерческих организаций, включенных в реестр, к реализации совместных проектов и предоставления им финансирования. В последующих работах С. Эпп обсуждает роль реестров как ведомственных инструментов регулирования и координации деятельности некоммерческих организаций (Арре, 2015).

На функцию реестров по обеспечении прозрачности НКО ранее указывала и Дж. Смит (Smith, 2010). В своей диссертационной работе, посвященной изучению взаимосвязи между Реестром отчетности некоммерческих организаций штата Айовы (США) и добровольным раскрытием НКО информации о своей деятельности на веб-сайтах, она приходит к выводу, что некоммерческие организации, внесенные в Реестр, имеют более информативные веб-сайты и добровольно размещают на них рекомендованную информацию, чем те организации, которые не стремятся к включению в Реестр. Организации из Реестра предоставляли больший объем информации по штатному персоналу, наличию стратегического плана развития, годовым отчетам и по финансовой отчетности.

В российском сегменте исследований третьего сектора обсуждаются цели создания реестров получателей поддержки, а также преимущества

и сложности вхождения в реестры поставщиков социальных услуг. Так, целью создания реестров получателей поддержки называют контроль за целевым использованием некоммерческими организациями предоставленных им ресурсов для содействия реализации мероприятий государственных (муниципальных) программ (Мамедов, 2015). Включение НКО в реестры поставщиков социальных услуг рассматривается как необходимое условие их сотрудничества с государственными органами и доступа к государственному финансированию (Мерсиянова, Беневоленский, 2017; Гришина, Цацура, 2019), что созвучно с представлениями С. Эпп о реестрах как инструментах содействия сотрудничеству. Вхождение НКО в реестры поставщиков социальных услуг также отождествляется с неким аналогом их государственной сертификации (Мерсиянова, Беневоленский, 2017, с. 96). При этом многие НКО считают эту процедуру очень сложной, так как надо соответствовать всем предъявляемым государством требованиям (Гришина, Цацура, 2019, с. 1480–1483). Однако в перечисленных публикациях затрагиваются только некоторые аспекты предназначения российских реестров НКО. В поле зрения исследователей не попала комплексная оценка их роли в развитии третьего сектора.

Обзор исследований показывает, что государственные реестры НКО можно рассматривать как информационные системы, а также как инструменты социальной политики. Как информационным системам, им свойственны следующие функции: сбор, систематизация и раскрытие информации о третьем секторе; агрегация данных о спросе и предложении на услуги НКО. Как инструменты социальной политики, они могут способствовать сотрудничеству НКО с государством и межсекторному партнерству, а также обеспечивать подотчетность НКО перед государством и обществом.

В следующем разделе мы покажем, какие цели ставились при создании государственных реестров НКО в России и какие из вышеперечисленных функций реестров им свойственны.

Государственные реестры НКО в России и их функции

Виды и цели формирования реестров НКО

В России существует два типа государственных реестров НКО: постоянно действующие реестры и временные реестры для решения какой-либо текущей государственной задачи. В 2020 г. в период карантинных мер, связанных с коронавирусной инфекцией, государство начало принимать специальные меры поддержки некоммерческого сектора. В этих условиях было создано два реестра, с помощью которых осуществлялась адресная поддержка НКО. Первый реестр включил социально ориентированные НКО, ранее получавшие субсидии и гранты, а также поставщиков социальных услуг и исполнителей общественно полезных услуг².

² URL: https://economy.gov.ru/material/dokumenty/reestr_socialno_orientirovannyh_nekommercheskih_organizacij.html.

Второй реестр зафиксировал НКО, в наибольшей степени пострадавшие от карантинных мер³, в число которых попали: частные образовательные организации; благотворительные организации; НКО – получатели грантов для поддержки науки и образования, культуры и искусства, освобождаемых от налогов; НКО, находящиеся на упрощенной системе налогообложения, занимающиеся деятельностью в области социального обслуживания граждан, научных исследований и разработок, образования, здравоохранения, культуры и искусства, массового спорта (за исключением профессионального) и применяющие пониженные тарифы страховых взносов⁴.

К постоянно действующим относятся четыре вида реестров, администрируемых на разных уровнях публичного управления. Первым (2009) появился ведомственный реестр Министерства юстиции Российской Федерации. В него включены все зарегистрированные в стране НКО, что позволяет именовать его общим реестром. Цель его формирования правовыми актами не определена. Однако анализ административного регламента предоставления государственной услуги по регистрации НКО показывает, что включение НКО в данный реестр является частью процедуры их государственной регистрации⁵.

С 2010 г. действуют реестры получателей поддержки⁶. Они формируются отраслевыми органами управления, отвечающими за выработку политики в определенной социальной сфере, а также органами управления межотраслевого характера (например, министерства/департаменты экономики, внутренней политики, имущественных отношений). Они создаются на трех уровнях публичного управления. В такие реестры включаются организации, фактически получившие имущественную, финансовую, юридическую, консультационную и иные виды поддержки. На уровне федерального законодательства цель формирования таких реестров также не определена. Вместе с тем правила ведения таких реестров⁷ позволяют считать, что они создаются с целью учета организаций, получивших поддержку, и фиксации факта целевого или нецелевого использования предоставленных им ресурсов.

³ URL: https://www.economy.gov.ru/material/dokumenty/reestr_nko_postradavshih.html.

⁴ Постановление Правительства РФ от 11 июня 2020 г. N 847 «О реестре некоммерческих организаций, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции».

⁵ Приказ Министерства юстиции России от 30.12.2011 N 455 «Об утверждении Административного регламента предоставления Министерством юстиции Российской Федерации государственной услуги по принятию решения о государственной регистрации некоммерческих организаций».

⁶ Формирование реестров предусмотрено Федеральным законом от 05.04.2010 N 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций».

⁷ Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 17.05.2011 N 223 «О ведении реестров социально ориентированных некоммерческих организаций – получателей поддержки, хранении представленных ими документов и о требованиях к технологическим, программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам обеспечения пользования указанными реестрами».

В 2015 г. в каждом регионе начали формироваться реестры поставщиков социальных услуг⁸. Они размещаются на официальных сайтах уполномоченных органов в сфере социального обслуживания. В них регистрируются организации, оказывающие бытовые, медицинские, психологические, трудовые, правовые и иные виды социальных услуг в стационарной и полустационарной формах, а также на дому. Такие реестры носят межсекторный характер: наряду с социально ориентированными некоммерческими организациями в них включаются государственные и коммерческие организации социального обслуживания. Цель их формирования заключается в мониторинге социального обслуживания и осуществления государственного контроля⁹. При этом законодатель допускает применение таких реестров и в других целях, перечень которых не уточняется.

В 2017 г. вводится четвертый из рассматриваемых в данной работе реестр – исполнителей общественно полезных услуг¹⁰, оператором которого является Министерство юстиции Российской Федерации. В него включаются некоммерческие организации, оказывающие общественно полезные услуги, перечень которых утвержден федеральным Правительством¹¹. Федеральный закон о некоммерческих организациях и специальное Постановление Правительства Российской Федерации¹² не определили целей создания реестра, ограничившись только положениями об его открытости в сети Интернет.

Таким образом, цели формирования российских реестров некоммерческих организаций эксплицитно не определены. Исключение – реестры поставщиков социальных услуг, цели создания которых частично соответствуют функции сбора и систематизации информации о третьем секторе, а также подотчетности НКО перед государством и обществом. Однако не указание регулятором целей создания реестров не означает, что реестрам не свойственны функции. В следующих разделах мы рассмотрим, какие из ранее перечисленных нами в обзоре источников функции реестров характерны для российских реестров некоммерческих организаций.

Сбор, систематизация и раскрытие информации о третьем секторе

Сбор и систематизация информации о НКО позволяют дать количественную и качественную оценку третьему сектору. В количественной оценке первостепенную роль выполняет ведомственный реестр Министерства юстиции России. Он отображает общее количество зарегистри-

⁸ Формирование реестров предусмотрено Федеральным законом от 28.12.2013 N 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации».

⁹ Ч. 3 ст. 24 Федерального закона от 28.12.2013 N 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации».

¹⁰ Формирование реестра предусмотрено Федеральным законом от 03.07.2016 N 287-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» в части установления статуса некоммерческой организации – исполнителя общественно полезных услуг».

¹¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 27.10.2016 N 1096.

¹² Постановление Правительства Российской Федерации от 26.01.2017 N 89 «О реестре некоммерческих организаций – исполнителей общественно полезных услуг».

рованных НКО в масштабе всей страны, в разрезе федеральных округов и регионов. Аналогичную задачу выполняет и реестр исполнителей общественно полезных услуг в отношении НКО, наделенных таким статусом.

Иная ситуация сложилась с реестрами получателей поддержки и реестрами поставщиков социальных услуг. Определить точное количество зарегистрированных в них НКО сложно, поскольку в единую информационную систему в рамках своего вида в масштабе всей страны они не объединены. Даже на федеральном уровне извлечь информацию о получателях поддержки возможно только путем ручного подсчета, так как каждое ведомство, оказавшее поддержку социально ориентированной НКО, формирует свой автономный реестр и является его самостоятельным оператором. Ручной метод подсчета характерен и для определения количества поставщиков социальных услуг, поскольку более половины регионов (что будет показано в следующем разделе) ведут такие реестры в форматах doc, pdf или xls.

Автономные системы реестров получателей поддержки и поставщиков социальных услуг не позволяют систематизировать информацию для принятия решений. Так, в целях предоставления социально ориентированным НКО льгот и поддержки в условиях действия ограничительных мер в связи с распространением в 2020 г. коронавирусной инфекции¹³ Министерству экономического развития пришлось в срочном порядке создать временные реестры НКО. Для этого ведомство обращалось ко всей системе операторов реестров о предоставлении информации¹⁴. В итоге в реестр, объединивший получателей поддержки, поставщиков социальных услуг и исполнителей общественно полезных услуг, вошло 24275 социально ориентированных НКО. Этот случай наглядно показывает практичность объединения реестров получателей поддержки, а также реестров поставщиков социальных услуг в единые информационные системы в рамках своего вида.

В основе качественной характеристики некоммерческого сектора лежит структура реестров. Самым простым по структуре является ведомственный реестр Министерства юстиции. Он состоит из следующих разделов: наименование организации; ОГРН; дата регистрации; адрес; организационно-правовая форма; регион; статус (зарегистрирована/исключена). В отличие от структуры других реестров (табл. 1) он не содержит разделов с информацией о качественных характеристиках некоммерческого сектора, которые могут представлять интерес для партнеров и потребителей услуг НКО. Можно отметить лишь его сервисы по классификации организационно-правовых форм зарегистрированных НКО и распределению НКО по регионам, которые имеют смысл для аналитических целей.

¹³ Перечень поручений Президента Российской Федерации по итогам встречи с участниками Всероссийской акции взаимопомощи «Мы вместе». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/63337>.

¹⁴ Реестр получателей господдержки среди НКО утверждают в июне // Российская газета. URL: <https://rg.ru/2020/05/22/reestr-poluchatelej-gospodderzhki-sredi-nko-utverdiat-v-iiune.html>.

Таблица 1

Структура реестров НКО

Структура реестров получателей поддержки	Структура реестров поставщиков социальных услуг	Структура реестра исполнителей общественно полезных услуг
<ul style="list-style-type: none"> – наименование, адрес постоянно действующего органа НКО; – ОГРН; – ИНН; – форма и размер предоставленной поддержки; – срок оказания поддержки; – наименование органов, предоставивших поддержку; – дата решения об оказании поддержки или решения о прекращении поддержки; – информация о видах деятельности, осуществляемых НКО; – информация о нарушениях, допущенных НКО, в том числе о нецелевом использовании предоставленных средств и имущества 	<ul style="list-style-type: none"> – наименование НКО; – дата государственной регистрации; – организационно-правовая форма; – место нахождения, место предоставления социальных услуг, контактный телефон, адрес электронной почты; – ФИО руководителя НКО; – информация о лицензиях; – сведения о формах социального обслуживания; – перечень предоставляемых социальных услуг; – тарифы на социальные услуги; – информация об общем количестве мест, предназначенных для предоставления социальных услуг, о наличии свободных мест; – информация об условиях предоставления социальных услуг; – информация о результатах проведенных проверок; – информация об опыте работы за последние пять лет 	<ul style="list-style-type: none"> – наименование НКО; – ОГРН; – реестровый номер; – оказываемые услуги; – дата включения в реестр; – дата исключения из реестра; – регион; – статус (зарегистрирована / исключена)

Источник: Составлена автором.

Реестры получателей поддержки дают представление о добросовестности НКО через сведения о допущенных ими нарушениях, в том числе о нецелевом использовании предоставленных им средств и имущества. Такая информация может способствовать принятию решений о поддержке некоммерческих организаций их донорами, в том числе органами власти, что мы наблюдали в вышеописанной практике государственной поддержки НКО в условиях распространения коронавирусной инфекции. Кроме того, такие реестры позволяют для аналитических целей классифицировать формы поддержки и виды деятельности НКО в масштабах страны и регионов. Однако воспользоваться таким сервисом можно при условии централизации реестров в единую информационную систему.

Реестры поставщиков социальных услуг ориентированы прежде всего на получателей услуг. Судя по их структуре, они должны содержать полную с точки зрения прав потребителей¹⁵ информацию об услугах и их постав-

¹⁵ Ст. 8 Закона РФ от 07.02.1992 N 2300-1 «О защите прав потребителей».

щиках. Особое значение такие реестры могут иметь в регионах, где гражданам выдаются сертификаты (персонифицированное финансирование), предоставляющие право на получение социальных услуг. Ведомства, эмитирующие такие сертификаты, могут рекомендовать их держателям воспользоваться реестром для принятия решения. Реестры в этом случае могут выполнять функцию своеобразного инструмента «подталкивания» к выбору поставщика услуг.

Структура реестров поставщиков социальных услуг также делает реестры инструментом систематизации информации о социальной сфере регионов в управленческих и академических целях. Реестры поставщиков социальных услуг позволяют систематизировать спектр предоставляемых в регионах социальных услуг, производственную мощность учреждений, их оказывающих, а также территориальную локацию таких учреждений.

По сравнению с реестрами поставщиков социальных услуг, реестр исполнителей общественно полезных услуг в меньшей степени предоставляет полезную информацию для потребителей. Менее значителен его потенциал и в систематизации информации о социальной сфере. Единственным ключевым элементом его структуры является раздел об оказываемых поставщиками услугах. При этом на стадии включения в реестр к НКО предъявляются существенные требования по раскрытию информации: соответствие общественно полезных услуг установленным требованиям к их содержанию (объему, срокам, качеству предоставления); наличие у лиц, непосредственно задействованных в исполнении услуг, необходимой квалификации; удовлетворенность получателей услуг качеством их оказания (отсутствие жалоб и решений судебных и контрольно-надзорных органов, отменяющих незаконные решения НКО); открытость и доступность информации о НКО; отсутствие НКО в реестре недобросовестных поставщиков¹⁶. Однако в структуре реестра нет разделов для отображения информации о соблюдении указанных требований. Таким образом, на стадии входа в реестр некоммерческие организации предоставляют больше информации по сравнению с отображаемой в нем. Можно сделать вывод, что регулятор рассматривает этот реестр как способ административного учета исполнителей общественно полезных услуг, а не как источник информации для заинтересованных в них сторон.

Представленная система реестров позволяет систематизировать и раскрыть информацию о деятельности не всей совокупности действующих в стране НКО. Так, в ведомственном реестре Министерства юстиции Российской Федерации на начало марта 2021 г. зарегистрировано 210 501 НКО. Однако, как следует из ранее указанного временного реестра Министерства экономического развития Российской Федерации, только 24 275 НКО (11,5%) являются получателями поддержки, поставщиками социальных услуг и исполнителями общественно полезных услуг. Данные об этих НКО систематизированы и раскрыты, тогда как о деятельности 88,5% некоммерческих организаций информация отсутствует.

¹⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 27.10.2016 N 1096 «Об утверждении перечня общественно полезных услуг и критериев оценки качества их оказания».

Агрегация информации о спросе и предложении на услуги НКО

Из четырех видов реестров, являющихся предметом исследования, информацию об услугах НКО содержат только реестры поставщиков социальных услуг и реестр исполнителей общественно полезных услуг. Рассмотрим их технологические возможности по агрегации информации путем анализа их форматов.

Анализ реестров поставщиков социальных услуг 83 регионов¹⁷ показал разнообразие их форматов. В 28 регионах реестры представлены в форматах doc, pdf или xls. В 21 регионе реестры включены в структуру портала уполномоченного органа в виде списка организаций без возможности автоматизированного поиска информации. 11 регионов также разместили реестры в структуре портала уполномоченного органа, но с возможностью поиска информации о поставщиках услуг по некоторым критериям: наименование организации, ИНН и ОГРН. Только 23 региона имеют автоматизированные реестры, созданные на основе специализированных программ и предоставляющие пользователям различные сервисы агрегации информации об услугах и их поставщиках (табл. 2).

Таблица 2

Сервисы автоматизированных реестров поставщиков социальных услуг

Программы /сервисы	Регионы
«Катарсис: Соцзащита»: – витрина услуг; – карта поставщиков	Республика Карелия, Архангельская область, Краснодарский край
«Реестр поставщиков социальных услуг»: – витрина услуг; – карта поставщиков; – оценка поставщиков услуг со стороны потребителей; – комментарии потребителей о поставщиках услуг	Республика Башкортостан, Республика Коми, Республика Саха (Якутия), Удмуртская Республика, Чеченская Республика, Астраханская область, Белгородская область, Волгоградская область, Кемеровская область – Кузбасс, Курганская область, Липецкая область, Магаданская область, Тюменская область, Челябинская область, Ненецкий автономный округ, Камчатский край
«SiTex»: – рейтинг поставщиков в зависимости от количества просмотров пользователями их персональных страниц в реестре	Оренбургская область, Ханты-Мансийский автономный округ-Югра
«Социальное обслуживание населения»: – витрина услуг	Свердловская область, Хабаровский край

Источник: Составлена автором.

Сервис «Витрина услуг» позволяет пользователю выбрать услугу и ознакомиться со всеми организациями, которые ее предоставляют. Этот сервис соответствует идее Б. Невера о реестре как динамичной информационной системе, центральным элементом которой являются услуги, предлагаемые

¹⁷ Реестры двух регионов в сети Интернет не найдены.

потребителям. Сервис «Карта поставщиков» показывает территориальную локацию организаций социального обслуживания. В некоторых регионах мы наблюдаем сервисы оценки поставщиков услуг со стороны потребителей и выстраивания их рейтинга в зависимости от количества просмотров пользователями их персональных страниц в реестре. Вместе с тем ни один из автоматизированных реестров не содержит сервис по оценке спроса на услуги.

Реестр исполнителей общественно полезных услуг позволяет устанавливать фильтры поиска организаций по их наименованию, видам предоставляемых услуг, территории нахождения (по регионам). Вместе с тем реестр не предоставляет пользователям сервисы, свойственные автоматизированным реестрам поставщиков социальных услуг (витрина услуг, карта поставщиков, оценка поставщиков услуг со стороны потребителей и др.). Более того, структура этого реестра не содержит разделов об условиях предоставления услуг, их ценах, об опыте работы поставщиков. Все это значительно снижает его значение как агрегатора информации о спросе и предложении на общественно полезные услуги.

Содействие сотрудничеству НКО с государством и межсекторному партнерству

В 2016 г. в России начался процесс расширения сотрудничества государства с третьим сектором. Федеральное правительство приняло в этом направлении несколько решений в виде «дорожной карты» по поддержке доступа некоммерческих организаций к предоставлению услуг в социальной сфере¹⁸ и комплекса мер по обеспечению поэтапного доступа НКО к бюджетным средствам¹⁹. Это открыло путь для формирования смешанной системы производства услуг в основных отраслях социальной сферы. Однако доступ к предоставлению услуг и к бюджетным средствам получают прежде всего организации, зарегистрированные в реестрах поставщиков социальных услуг и в реестре исполнителей общественно полезных услуг.

Регистрация негосударственных организаций в реестре поставщиков социальных услуг дает им право на компенсацию расходов за оказанные гражданам услуги за счет средств бюджета²⁰. В каждом регионе удельный вес таких организаций от общего количества поставщиков социальных услуг всех форм собственности должен составлять не менее 10%²¹. Анализ региональных реестров поставщиков социальных услуг показал, что в 73 регионах этот показатель выполнен. При этом в трех регионах негосудар-

¹⁸ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 08.06.2016 N 1144-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Поддержка доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере».

¹⁹ «Комплекс мер, направленных на обеспечение поэтапного доступа социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению, на 2016–2020 годы» от 23 мая 2016 г. N 3468п-П44.

²⁰ Ч. 8 ст. 30 Федерального закона «Об основах социального обслуживания граждан Российской Федерации».

²¹ Контрольный показатель «дорожной карты» по поддержке доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг.

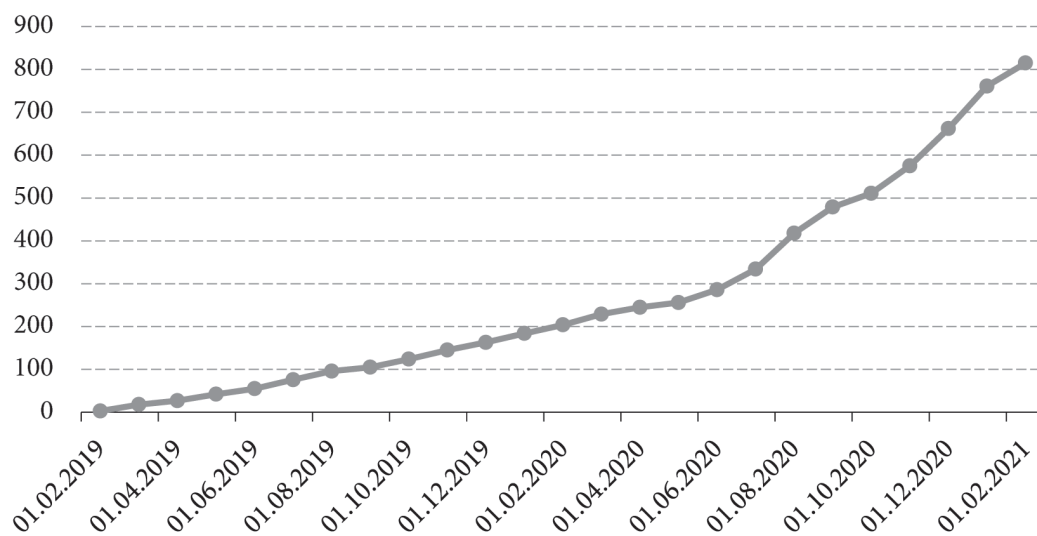
ственные организации составляют более 50% (Республика Башкортостан, Мурманская область, Пермский край).

В целом в региональных реестрах поставщиков социальных услуг на период исследования зарегистрировано 6294 организации: 4811 (76,4%) – государственные учреждения, 991 (15,7%) – НКО и 449 (7,9%) – коммерческие организации и индивидуальные предприниматели²². Таким образом, почти четверть поставщиков социальных услуг являются негосударственными организациями, которые с помощью реестров становятся потенциальными партнерами государства в сфере социального обслуживания, а также могут обмениваться между собой информацией и опытом своей деятельности в целях улучшения качества предоставляемых социальных услуг и минимизации излишнего дублирования таких услуг в регионе.

Включение НКО в реестр исполнителей общественно полезных услуг также создает возможность их сотрудничества с органами власти. НКО, включенные в реестр, приобретают право на приоритетное получение мер поддержки. В отличие от других некоммерческих организаций, им могут предоставляться субсидии на исполнение общественно полезных услуг на срок не менее двух лет²³. Поскольку число НКО, зарегистрированных в реестре, увеличивается с каждым годом (рис.1), можно сказать, что НКО осознают преимущества статуса исполнителя общественно полезных услуг и готовы к партнерским отношениям с государством.

Рисунок 1

Динамика НКО, зарегистрированных в реестре исполнителей общественно полезных услуг



Источник: Составлен автором.

²² Данные составлены автором на основе анализа региональных реестров поставщиков социальных услуг.

²³ Ч. 5, 13 ст. 31.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях».

Таким образом, включение НКО в реестры является юридическим фактом, создающим возможность для их сотрудничества с уполномоченными органами в различных социальных сферах и приоритетного доступа к бюджетным средствам. В связи с этим можно говорить еще об одной функции рассматриваемых реестров – содействие государственной поддержке НКО. Вместе с тем реализация этой функции во многом зависит от политики регионов по распределению субсидий. Например, в Чувашской Республике²⁴ и Владимирской области²⁵ приняты нормативные правовые акты, определяющие порядок предоставления субсидий исполнителям общественно полезных услуг. К сожалению, подобные решения приняты не во всех регионах, и НКО – исполнителям общественно полезных услуг приходится участвовать в конкурсах на получение субсидий на общих с другими организациями основаниях.

Функция содействия государственной поддержке некоммерческих организаций свойственна и реестрам получателей поддержки. Подтверждением этому является Перечень поручений Президента РФ по итогам встречи с участниками общероссийской акции «Мы вместе» 30 апреля 2020 г.²⁶, согласно которым Правительство России в условиях введения ограничительных мер в связи с распространением коронавирусной инфекции разработало меры поддержки социально ориентированных НКО²⁷, включенных в реестры получателей поддержки с 2017 г.

Обеспечение подотчетности НКО перед государством и обществом

Российские реестры не предназначены для размещения отчетов о деятельности НКО. В их структуре нет соответствующих разделов (табл. 1). Несмотря на это, НКО ежегодно представляют отчеты о своей деятельности, о персональном составе руководящих органов, количестве работников, а также о целях расходования денежных средств и использования иного имущества²⁸. Данные сведения размещаются на информационном портале Министерства юстиции Российской Федерации о деятельности НКО и доступны для всех заинтересованных в НКО сторон²⁹.

В какой-то степени подотчетность НКО обеспечивают реестры получателей поддержки и реестры поставщиков социальных услуг. Они раскрывают

²⁴ Постановление кабинета министров Чувашской Республики от 14.03.2018 N 82 «Об утверждении Порядка предоставления субсидий за счет средств республиканского бюджета Чувашской Республики социально ориентированным некоммерческим организациям – исполнителям общественно полезных услуг, осуществляющим деятельность в сфере охраны здоровья граждан в Чувашской Республике».

²⁵ Постановление администрации Владимирской области от 27.02.2018 N 131 «Об утверждении Порядка определения объема и предоставления субсидий некоммерческим организациям – исполнителям общественно полезных услуг на возмещение затрат по социальной реабилитации и ресоциализации потребителей наркотических средств и психотропных веществ в немедицинских целях за счет бюджетных ассигнований областного бюджета».

²⁶ URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/63337>.

²⁷ Постановление Правительства РФ от 15.05.2020 N 685 «О внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. N 409».

²⁸ Ч. 3 ст. 32 Федерального закона от 12.01.1996 N 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

²⁹ URL: <http://unro.minjust.ru/NKOREports.aspx>.

информацию о проведенных в отношении НКО проверках. Так, в структуре реестров поставщиков социальных услуг создаются разделы для размещения информации о результатах проверок, а в структуре реестров получателей поддержки предусмотрены разделы для фиксации фактов нецелевого использования предоставленных НКО бюджетных средств и имущества (табл. 1).

Заключение

Проведенный анализ нормативных правовых актов подтвердил, что цели создания реестров НКО регуляторами четко не определены (за исключением реестров поставщиков социальных услуг). Это затрудняет понимание функционального предназначения реестров в развитии третьего сектора. Вместе с тем неуказание регуляторами целей создания реестров не означает, что им не свойственны функции. В результате анализа и сравнения структур реестров, прав и преимуществ НКО, которые они получают после регистрации в реестрах, а также в результате сравнения форматов реестров и их сервисов в сети Интернет мы определили, какие из функций, рассмотренных в разделе, посвященном обзору источников, свойственны российским реестрам НКО, а также выделена дополнительная функция трех видов реестров – *содействие государственной поддержке НКО* (табл. 3). Учет регуляторами обозначенных функций при уточнении целевого назначения реестров в нормативных правовых актах может способствовать более полному пониманию роли реестров в развитии некоммерческого сектора и партнерских отношений как операторами реестров, так и партнерами и другими заинтересованными в НКО сторонами.

Таблица 3

Функции реестров НКО

Функции реестров	Ведомственный реестр НКО	Реестры получателей поддержки	Реестры поставщиков социальных услуг	Реестр исполнителей общественно полезных услуг
Сбор, систематизация и раскрытие информации о третьем секторе	+	+	+	+
Агрегация информации о спросе и предложении на услуги НКО	–	–	+	–
Содействие сотрудничеству НКО с государством и межсекторному партнерству	–	–	+	+
Содействие государственной поддержке НКО	–	+	+	+
Обеспечение подотчетности НКО перед государством и обществом	–	+	+	–

Источник: Составлена автором.

Однако в процессе исследования установлено, что свойственные реестрам функции не всегда реализуются в полном объеме по причинам несовершенства их структуры и форматов. Так, в сборе, систематизации и раскрытии информации о третьем секторе применяются все четыре реестра. В частности, ведомственный реестр НКО содержит информацию обо всех созданных в стране некоммерческих организациях, но он не систематизирует и не раскрывает качественные характеристики некоммерческого сектора (виды экономической деятельности НКО, виды оказываемых ими услуг, сведения о добросовестности НКО и др.). По сути его основным предназначением является служить дополнительным инструментом юридической формализации НКО в процессе их государственной регистрации. Другие виды реестров, как было показано путем количественного анализа зарегистрированных в них НКО, систематизируют и раскрывают качественную информацию только об 11,5% действующих НКО. Сведения о деятельности остальных НКО в них не отображаются, но они могут быть востребованы для анализа третьего сектора и принятия решений по его поддержке и развитию.

Если обратиться к зарубежному опыту, то можно встретить примеры, где реестры отображают практически весь некоммерческий сектор. В частности, в Чехии система реестров построена не только с учетом специфики оказываемых услуг (социальные, общественно полезные), но и целей деятельности и организационно-правовых форм НКО. Наряду с реестром поставщиков социальных услуг и реестром исполнителей общественно полезных услуг там создано еще три реестра – реестры учреждений, фондов и ассоциаций³⁰. В России существуют аналогичные виды НКО, а также объединения, общины коренных малочисленных народов, казачьи общества, некоммерческие партнерства, автономные некоммерческие организации (далее – АНО). Для каждого вида НКО характерны свои виды деятельности: учреждения и АНО в основном занимаются предоставлением услуг (в этом они мало чем отличаются от коммерческих организаций); ассоциации, объединения, общины, общества – защитой общих прав их членов либо других категорий граждан; фонды – благотворительностью или иной общественно полезной деятельностью.

С целью систематизации информации о третьем секторе можно предложить два варианта: включить в структуру ведомственного реестра Министерства юстиции Российской Федерации разделы о видах деятельности перечисленных НКО и оказываемых ими услугах или создать три реестра в Министерстве экономического развития: реестр учреждений, включая АНО, реестр общественных организаций, общин и обществ и реестр фондов. Поскольку социально-экономическое развитие находится в ведении Министерства экономического развития, то второй вариант, несмотря на увеличение количества реестров, более рационален. Внедрение таких реестров в практику позволит решить задачу систематизации информации

³⁰ Реестры размещены на портале Министерства юстиции Чехии: URL: [https://or.justice.cz/ias/ui/rejstrik-\\$firma](https://or.justice.cz/ias/ui/rejstrik-$firma).

о неоднородном по своей природе некоммерческом секторе и во многом исключить ручной сбор информации о НКО в целях принятия государственных решений по их поддержке, что мы наблюдали в 2020 г. при создании временных реестров НКО в условиях карантинных мер. Вопросы целей, структуры и форматов этих реестров могут быть предметом отдельных исследований, которые можно построить на компаративной основе.

В реализации функции сбора, систематизации и раскрытия информации значительную роль играют автоматизированные реестры. Они повышают оперативность сбора информации для принятия государственных решений, что было показано на примере поддержки НКО в условиях действия ограничительных мер, связанных с коронавирусной инфекцией. В связи с этим мы считаем перспективным устранение автономности реестров получателей поддержки путем их централизации в единую автоматизированную информационную систему.

Анализ форматов региональных реестров поставщиков социальных услуг показал, что функция агрегации информации о спросе и предложении на рынке услуг характерна только для 27% таких реестров. Остальные реестры поставщиков социальных услуг не являются автоматизированными информационными системами, способными облегчить выбор услуг и их поставщиков по различным критериям и провести их рейтинговое сравнение. Таким образом, рассуждения Б. Невера о применении технологий в целях более динамичного и адаптированного предоставления информации ее адресатам являются актуальными для операторов реестров, ответственных за их совершенствование. Особенно это актуально для операторов тех регионов, где в сферу социального обслуживания внедряются персонифицированные сертификаты, владельцы которых самостоятельно принимают решение о выборе поставщика социальной услуги³¹. В регионах, где реестры поставщиков социальных услуг созданы в форматах doc, pdf или xls, будет полезно, на наш взгляд, перейти на реестры, основанные на специализированных программных комплексах.

Однако преимущества автоматизированного реестра как агрегатора информации о спросе и предложении на услуги снижаются, если его сервисы и структура не позволяют предоставить полную информацию о НКО и их услугах для заинтересованных в них сторон, что можно сказать в отношении реестра исполнителей общественно полезных услуг. Этот реестр не предоставляет пользователям сервисы, характерные для автоматизированных реестров поставщиков социальных услуг, а его структура не содержит разделов об условиях предоставления услуг, их ценах и об опыте работы поставщиков. Можно сказать, что реестр создан, прежде всего, для целей административного учета исполнителей общественно полез-

³¹ Регионы, которые в соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2020 г. N 189-ФЗ «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» начали формировать социальный заказ в сфере социального обслуживания, в том числе с применением социальных сертификатов: Белгородская, Калининградская, Московская, Новосибирская и Ярославская области, Красноярский край и Ханты-Мансийский автономный округ-Югра.

ных услуг, а не для их продвижения среди потребителей и потенциальных партнеров. Полагаем, что регулятору следует включить в структуру этого реестра перечисленные выше разделы, а также усилить реестр сервисом «Витрина услуг» для агрегации информации по видам услуг и их поставщикам в разрезе регионов.

Анализ нормативных правовых актов, на основе которых созданы реестры поставщиков социальных услуг и реестр исполнителей общественно полезных услуг, показал, что регистрация НКО в данных реестрах является основанием для их вовлечения в кооперацию с государственным сектором по производству социальных и иных общественно полезных услуг. Фактически эти реестры являются инструментами развития сотрудничества НКО с государством и межсекторного партнерства, а незначительное количество зарегистрированных в них в настоящее время НКО можно объяснить относительно небольшим периодом применения реестров. Возможно, процент НКО, зарегистрированных в реестрах, через несколько лет увеличится, на что указывает рост числа исполнителей общественно полезных услуг за последние два года (рис. 1). Стимулом для «вхождения» НКО в реестры выступают гарантии со стороны государства по доступу к бюджетным средствам, но для их реализации регионам необходимо принять акты, определяющие порядок участия НКО в процедурах по получению бюджетных субсидий, что является перспективной задачей для многих регионов.

Говоря о функции реестров по содействию межсекторному партнерству, следует также обратить внимание на их роль в развитии отношений НКО с донорами. Это может стать предметом отдельных исследований, построенных на интервью с представителями коммерческих организаций и фондов – доноров некоммерческого сектора, а также на анализе локальных актов доноров на предмет наличия в них такого основания оказания помощи НКО, как регистрация организации в том или ином государственном реестре НКО.

Анализ структур реестров НКО показал, что российские реестры не предназначены для публичной отчетности НКО. Только два вида реестров (получателей поддержки и поставщиков социальных услуг) содержат элементы публичной отчетности в виде разделов о результатах состоявшихся в отношении НКО проверок. При этом НКО ежегодно размещают отчеты на информационном портале Министерства юстиции Российской Федерации о своей деятельности. Таким образом, потенциальные партнеры НКО и потребители их услуг вынуждены обращаться к разным источникам информации для ознакомления с деятельностью некоммерческих организаций и ее результатами. Для удобства партнеров и потребителей, а также в целях повышения прозрачности некоммерческого сектора через применение единой информационной системы представляется рациональным включить отчетность НКО в структуру ведомственного реестра Министерства юстиции Российской Федерации, поскольку именно этот реестр содержит информацию обо всех созданных в стране НКО.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Гришина Е.Е., Цацура Е.А. Развитие негосударственных социальных услуг для пожилых: барьеры и пути их преодоления // Экономика труда. 2019. Т. 6, № 4. С. 1475–1490. doi: 10.18334/et.6.4.41209.
2. Ратцен Д., Мур Д., Дарем М. Правовые основы деятельности некоммерческих организаций в Центральной и Восточной Европе. 2009. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31568097&mode=p.
3. Мамедов Э.Ф. Реестр социально ориентированных некоммерческих организаций – получателей поддержки: вопросы терминологии // Вестник ИрГТУ. 2015. № 5. С. 240–244.
4. Мерсиянова И.В., Беневоленский И.Б. НКО как поставщики социальных услуг: верификация слабых сторон // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 2. С. 83–104.
5. Anheier H.K. Reflections on the concept and measurement of global civil society // *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*. 2007. Vol. 18, no. 1. P. 1–15.
6. Appe S. Civil society mappings by government // *Journal of Civil Society*. 2011. Vol. 7, no. 2. P. 157–178.
7. Appe S. What about “Who is mapping” and its implications? Comments on Brent Never’s “The case for better maps of social service provision.” // *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organization*. 2012. No. 23. P. 204–212.
8. Appe S. Government Mapping of the Third Sector: A Government Innovation for Regulation and Coordination? Perspectives From the Third Sector // *International Journal of Public Administration*. 2015. Vol. 38, no. 10. P. 724–733.
9. Daly S. Mapping civil society in the Republic of Ireland // *Community Development Journal*. 2007. Vol. 43, no. 2. P. 157–176.
10. De Vries M.S., Nemec J. Contextualizing Alternative Service Delivery Arrangements. In: J. Nemec, V. Potier and M. S. de Vries (eds). *Alternative Delivery Service*. IASIA / IIAS, 10–17. 2018. URL: <https://www.iias-iisa.org/page/ebook>.
11. Gray F. E., Hopkins K. Transported: New Zealand Non-profit Organizations, Digital Platforms and the Limitations of Metaphor // *New Media & Society*. 2019. Vol. 21, no. 3. P. 750–769.
12. Gálvez-Rodríguez M. D. M., Caba-Pérez C., López-Godoy M. Drivers of Twitter as a Strategic Communication Tool for Non-profit Organizations // *Internet Research*. 2016. Vol. 26, no. 5. P. 1052–1071.
13. ICNL. Recent laws and legislative proposals to restrict civil society and civil society organizations // *International Journal of Not-for-Profit Law*. 2006b. Vol. 8, no. 4. P. 76–85.
14. Zabolotnaya G., Larionov A. Arrangements for the Transfer of Social-Services Delivery to Non Governmental Providers (Regional Practices, Russia) // *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. 2019. Vol. XII, no. 2. Winter 2019 /2020. P. 251–274.

15. Never B. The case for better maps of social service provision // *Voluntas*. 2011. Vol. 22, no. 1. P. 174–188.
16. Pestoff V. Co-production and Third Sector Social Services in Europe: Some Concepts and Evidence // *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*. 2012. Vol. 23, no. 4. P. 1102–1118.
17. Salamon L.M. *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*. Johns Hopkins University Press, Baltimore. 1995.
18. Salamon L.M. *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford University Press, New York. 2002.
19. Salamon L.M., Toepler S. Government-Nonprofit Cooperation: Anomaly or Necessity? // *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*. 2015. Vol. 26, no. 6. P. 2155–2177. DOI: 10.1007/s11266-015-9651-6.
20. Salamon L.M., Benevolenski V.B., Jakobson L.I. Penetrating the Dual Realities of Government – Nonprofit Relations in Russia // *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*. 2015. Vol. 26, no. 6. P. 2178–2214.
21. Saxton G. D, Wang L. The Social Network Effect // *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. 2014. Vol. 43, no. 5. P. 850–868.
22. Smith J. Evaluating a vital dimension of self-regulation of nonprofits: the relationship between the Iowa Register of Accountability and voluntary website disclosure. PhD Thesis. University of Iowa. 2010.
23. Sunstein C. *Nudges.gov: Behavioral Economics and Regulation*. Forthcoming, Oxford Handbook of Behavioral Economics and the Law (Eyal Zamir and Doron Teichman eds.). 2013. Available at: <https://ssrn.com/abstract=2220022>.
24. Tönüş R., Gurgu E. Common mistakes in social media. A case study on a non-profit company // *Journal of Economic Development, Environment and People*. 2018. Vol. 7, no. 3. P. 32–48.
25. Weil D., Fung A., Graham M., Fagotto E. The effectiveness of regulatory disclosure policies // *Journal of Policy Analysis and Management*. 2006. Vol. 25, no. 1. P. 155–181.
26. World Bank. *Issues and Options for Improving Engagement Between the World Bank and Civil Society Organizations*. The World Bank, Washington, DC. 2005.

REFERENCES

1. Anheier, H.K. (2007) 'Reflections on the concept and measurement of global civil society', *Voluntas, International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 18 (1), pp. 1–15.

2. Appe, S. (2011) 'Civil society mappings by government', *Journal of Civil Society*, 7 (2), pp. 157–178.
3. Appe, S. (2012) 'What about "Who is mapping" and its implications? Comments on Brent Never's "The case for better maps of social service provision"', *Voluntas, International Journal of Voluntary and Nonprofit Organization*, 23 (1), pp. 204–212.
4. Appe, S. (2015) 'Government mapping of the third sector: A government innovation for regulation and coordination? Perspectives from the third sector', *International Journal of Public Administration*, 38 (10), pp. 724–733.
5. Daly, S. (2007) 'Mapping civil society in the Republic of Ireland', *Community Development Journal*, 43(2), pp. 157–176.
6. De Vries, M. S. and Nemec, J. (2018) 'Contextualizing alternative service delivery arrangements', in J. Nemec, V. Potier and M. S. de Vries (eds). *Alternative Delivery Service*. IASIA / IIAS, pp. 10–17. Available at: <https://www.iias-iisa.org/page/ebook> (Accessed 11 January 2021).
7. Duglas, R., Djevid, M. and Majkl, D. (2009) *Pravovye osnovy deyatel'nosti nekommercheskikh organizatsiy v Tsentral'noy i Vostochnoy Evrope* [Law foundations of non-profit organizations in Central and Eastern Europe]. Available at: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31568097&mode=p (Accessed 11 January 2021).
8. Gray, F.E. and Hopkins, K. (2019) 'Transported: New Zealand non-profit organizations, digital platforms and the limitations of metaphor', *New Media & Society*, 21(3), pp. 750–769.
9. Gálvez-Rodríguez, M. D. M., Caba-Pérez, C. and López-Godoy, M. (2016) 'Drivers of twitter as a strategic communication tool for non-profit organizations', *Internet Research*, 26(5), pp. 1052–1071.
10. Grishina, E.E. and Tsatsura, E.A. (2019) 'Razvitie negosudarstvennykh sotsialnykh uslug dlya pozhiyih: barery i puti ikh preodoleniya' [The development of non-state social services for the elderly: barriers and ways to overcome them], *Ekonomika truda*, 6(4), pp. 1475–1490. DOI: 10.18334/et.6.4.41209.
11. ICNL (2006b) 'Recent laws and legislative proposals to restrict civil society and civil society organizations', *International Journal of Not-for-Profit Law*, 8(4), pp. 76–85.
12. Zabolotnaya, G. and Larionov, A. (2019) 'Arrangements for the transfer of social-services delivery to non governmental providers (regional practices, Russia)', *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, XII(2), pp. 251–274.
13. Mamedov, Je.F. (2015) 'Reestr sotsial'no orientirovannykh nekommercheskikh organizatsiy – poluchateley podderzhki: voprosy terminologii' [Register of socially oriented non-profit organizations – recipients of support: terminology issues], *Vestnik IrGTU*, 5, pp. 240–244.
14. Mersianova, I.V. and Benevolenski, V.B. (2017) 'NKO kak postavshchiki sotsial'nykh uslug: verifikatsiya slabykh storon' [NPOs as Social Services Providers: Organizational Weaknesses Verifying], *Public Administration Issues*, 2, pp. 83–104.
15. Never, B. (2011) 'The case for better maps of social service provision', *Voluntas*, 22(1), pp. 174–188.

16. Pestoff, V. (2012) 'Co-production and third sector social services in Europe: Some concepts and evidence', *Voluntas, International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 23(4), pp. 1102–1118.
17. Salamon, L. (1995) *Partners in public service: Government-nonprofit relations in the modern welfare state*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
18. Salamon, L.M. (ed.) (2002) *The tools of government: A guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press.
19. Salamon, L.M. and Toepler, S. (2015) 'Government-nonprofit cooperation: Anomaly or necessity?', *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 26(6), pp. 2155–2177. DOI: 10.1007/s11266-015-9651-6.
20. Salamon, L.M., Benevolenski, V.B. and Jakobson, L.I. (2015) 'Penetrating the dual realities of government – nonprofit relations in Russia', *Voluntas, International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 26(6), pp. 2178–2214.
21. Saxton, G. D. and Wang, L. (2014) 'The social network effect', *Nonprofit and voluntary sector quarterly*, 43(5), pp. 850–868.
22. Smith, J. (2010) *Evaluating a vital dimension of self-regulation of nonprofits: The relationship between the Iowa Register of Accountability and voluntary website disclosure* (PhD Thesis). University of Iowa.
23. Sunstein, C. (2013) *Nudges.gov: Behavioral economics and regulation*. Forthcoming, *Oxford handbook of behavioral economics and the law* (Eyal Zamir and Doron Teichman eds.). Available at: <https://ssrn.com/abstract=2220022> (Accessed 3 October 2020).
24. Țoniș, R. and Gurgu, E. (2018) 'Common mistakes in social media. A case study on a non-profit company', *Journal of Economic Development, Environment and People*, 7(3), pp. 32–48.
25. Weil, D., Fung, A., Graham, M. and Fagotto, E. (2006) 'The effectiveness of regulatory disclosure policies', *Journal of Policy Analysis and Management*, 25(1), pp. 155–181.
26. World Bank (2005) *Issues and options for improving engagement between the World Bank and civil society organizations*. Washington, DC: The World Bank.

Научная статья

УДК 35

DOI: 10.17323/1999-5431-2021-0-4-114-136

СИТИ-МЕНЕДЖЕР В РОССИИ: БАЛАНС ИНТЕРЕСОВ ИЛИ КОНФЛИКТНЫЕ РИСКИ?

¹ **Фролова Елена Викторовна**, ² **Рогач Ольга Владимировна**,
³ **Шалашникова Валентина Юрьевна**

^{1, 2, 3} Факультет управления, Российский государственный социальный университет

¹ Доктор социологических наук, профессор. E-mail: efrolova06@mail.ru,
ORCID ID 0000-0002-8958-4561

² Кандидат социологических наук, доцент. E-mail: rogach16@mail.ru,
ORCID ID 0000-0002-3031-4575

³ Старший преподаватель. E-mail: ShalashnikovaVJu@rgsu.net

Аннотация. Исследование направлено на развитие идей и подходов к реализации модели «сити-менеджер» в современных российских условиях. Предмет исследования – профессионализация муниципального управления, практика контрактного найма городских управляющих (сити-менеджеров). В последнее время много споров возникает о целесообразности использования модели «сити-менеджер» в современных российских условиях, что обусловлено случаями конфликтных взаимодействий с участием сити-менеджера. Задачей исследования стало определение возможностей обеспечения баланса интересов и нивелирования конфликтных рисков при оптимизации системы отбора и закрепления профессиональных кадров в местных органах власти. Для ее решения был проведен качественный анализ современных отечественных и зарубежных исследований, отобранных с учетом принципа дифференциации научных источников, а также экспертный опрос руководителей местных органов власти (582 эксперта из 76 субъектов РФ), что позволило устранить «разрыв» между теоретическим обоснованием модели сити-менеджера в научной литературе и реальной практикой ее применения в современных условиях. В результате исследования были выявлены преимущества и недостатки модели «сити-менеджер», определены ключевые механизмы снижения конфликтных рисков при ее реализации. В статье разработаны рекомендации по изменению практики найма сити-менеджера, которые позволят устранить элемент соревнования и противоборства в его взаимодействиях с главой города, определив иерархические статусы двух ключевых фигур городской администрации.

Ключевые слова: сити-менеджер, муниципальное управление, профессиональный управляющий, управление городом, конфликтные риски.

Для цитирования: Фролова Е.В., Рогач О.В., Шалашникова В.Ю. Сити-менеджер в России: баланс интересов или конфликтные риски? // Вопросы государственного и муниципального управления. 2021. № 4. С. 114–136. DOI: 10.17323/1999-5431-2021-0-4-114-136.

Финансирование: Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-111-50451.

Original article

CITY MANAGER IN RUSSIA: BALANCE OF INTERESTS OR CONFLICT RISKS?

¹ Elena V. Frolova, ² Olga V. Rogach,
³ Valentine Yu. Shalashnikova

^{1, 2, 3} The Department of Management and Administrative Management,
Russian State Social University, Russia

¹ Doctor of Sociology, associate professor, professor, e-mail: efrolova06@mail.ru

² Ph.D. (in Sociological Sciences), associate professor, e-mail: rogach16@mail.ru

³ Senior Lecturer, e-mail: ShalashnikovaVJu@rgsu.net

Abstract. The research is aimed at developing ideas and approaches to the implementation of the city manager model in modern Russian conditions. The research focuses on professionalization of municipal management, the practice of contractual hiring of city managers. There has recently been the acute controversy whether it is appropriate to implement the «city manager» model in modern Russian conditions, as there are cases of conflict interactions in political practice with the participation of a city manager. The current study aimed to determine whether it is possible to balance interests and level conflict risks while optimizing the system for selecting and retaining professional personnel in municipalities. In order to answer this question we carried out a qualitative analysis of modern domestic and foreign studies, selected with the principle of scientific sources differentiation, as well as an expert survey of the heads of local authorities (582 experts from 76 regions of the Russian Federation), which made it possible to eliminate the «gap» between the theoretical substantiation models of a city manager in scientific literature and its real application in modern conditions. As a result of the study, the advantages and disadvantages of the «city manager» model

were found, and the key mechanisms for reducing conflict risks during its implementation were identified. Based on the results obtained, we developed recommendations for changing the practice of hiring a city manager, which will eliminate the element of competition and confrontation in his interactions with the Head of the municipality, defining the hierarchical statuses of the two key figures of the municipality.

Keywords: city manager, municipal management, professional manager, city management, conflict risks.

For citation: Frolova, E.V., Rogach, O.V. and Shalashnikova, V.Yu. (2021) 'City manager in Russia: Balance of interests or conflict risks?', *Public Administration Issues*, 4, pp. 114–136 (in Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2021-0-4-114-136.

JEL Classification: H19, H79, J31

Acknowledgments. The reported study was funded by RFBR, project number 20-111-50451

Введение

Эффективность муниципального управления во многом определяется уровнем компетентности и профессионализма его кадрового обеспечения. Ключевая роль в данном контексте, безусловно, принадлежит главе муниципального образования. Именно он является, с одной стороны, общественным лидером, который определяет стратегию развития территории, объединяет местных жителей, а с другой стороны, менеджером, разрабатывающим конкретные механизмы решения социально-экономических проблем.

Учитывая высокий уровень сложности современного муниципально-го управления, характер тех вызовов, что стоят перед ним, обеспечение баланса между социально-экономическими и политическими направлениями деятельности городского управляющего представляется весьма трудной задачей. Это обстоятельство положило начало дискуссии о разграничении политической борьбы и хозяйственной практики в муниципальном управлении, факторах повышения экономической результативности местного самоуправления. Модель предполагает конкурсный отбор и заключение контракта с профессиональным менеджером, который будет руководить местной администрацией. Должность сити-менеджера впервые была закреплена в США. Исторически модель опиралась на идею деполитизации муниципального управления, достижения экономических результатов за счет привлечения новых финансовых ресурсов в условиях межмуниципальной конкуренции и стремительного роста городов в конце XIX – начале XX в., согласно которой руководители муниципалитета должны были обладать особыми компетенциями, позволяющими наладить диалог с бизнесом и повысить инвестиционную привлекательность территории.

Неоднозначное восприятие, дискуссионность позиций при оценке преимуществ и недостатков модели «сити-менеджер» в научной литературе, примеры конфликтных взаимодействий в российской политической практике с участием сити-менеджера свидетельствуют об актуальности темы, значимость которой состоит в разработке научно-обоснованных подходов к совершенствованию муниципального управления, оптимизации системы отбора и закрепления профессиональных кадров в муниципальном образовании, профессионализации управления, повышении эффективности взаимодействий региональной и местной власти.

Цель статьи – определение преимуществ и ограничений использования модели «сити-менеджер», выявление ключевых механизмов повышения ее результативности.

Авторами использовался в качестве ключевого метода исследования анализ российских и зарубежных научных публикаций, содержащихся в базах данных Web of Science, Scopus, РИНЦ. При подготовке обзора авторы придерживались следующего алгоритма:

- Отбор публикаций по ключевым словам: «сити-менеджер», «городское управление», «муниципальный лидер», «муниципальные кадры». Основаниями для исключения публикаций из выборки были следующие: отсутствие доступа к полному тексту статьи, косвенное отношение к теме, размещение в нерецензируемых изданиях. В российских изданиях анализировались публикации с 2009 г., в зарубежных – с 2006 г.
- Систематизация научной литературы по ключевым вопросам: основания профессионализации муниципального управления, специфика реализации модели сити-менеджера, преимущества модели, недостатки реализации модели, механизмы повышения результативности модели.
- Обобщение и сравнение результатов.

В целях верификации и устранения «разрыва» между теорией и практикой, авторами использовались результаты опроса руководителей местных органов власти при поддержке Общероссийской общественной организации «Всероссийский Совет местного самоуправления» (ВСМС). Было опрошено 582 эксперта (76 субъектов РФ, обеспечивающих представительство восьми федеральных округов). Анкеты рассылались по электронной почте через региональные отделения ВСМС.

Профессионализация муниципального управления

В современных условиях остро стоит проблема интеграции разноплановых направлений деятельности муниципальных руководителей: с одной стороны – обеспечение контроля и организации высокотехнологичных отраслей городского хозяйства, экономическая эффективность; с другой – решение социальных проблем территории, обеспечение баланса интересов ключевых субъектов местных сообществ (Arun, 2008). В этой связи к профессиональным компетенциям местных лидеров отнесены их способности к сотрудничеству с гражданами, эффективному привлечению представителей местных сообществ к решению проблем территории,

обеспечению высокого уровня открытости своей политики (Schmidhuber, Hilgers, 2020; Lemos, 2019). Современные вызовы ставят перед сити-менеджерами такие задачи, как обеспечение безопасности, регулирование землепользования, оказание коммунальных услуг, управление муниципальным бюджетом и др. (Mani, 2014). В условиях социального неблагополучия жители возлагают особые надежды на местных руководителей, полагая, что их деятельность позволит создать рабочие места, повысить качество жизни и обеспечить инвестиции в социальную сферу (Dike, 2014; Thesari, Trojan, 2019).

Ухудшение эпидемиологической ситуации и ограничения, вызванные пандемией COVID-19, актуализировали роль сити-менеджера в решении нестандартных вопросов. Именно от компетенции городских управляющих зависит эффективность предотвращения всплесков заболевания и смягчение последствий локдауна. И особенно востребованными стали способности городского управляющего в деле обеспечения местного населения продовольствием, оказания помощи социально-уязвимым категориям граждан и такие коммуникативные навыки, как: активное лидерство, открытость и прозрачность принятия решений, обмен опытом (Funk, 2020). Исследования показали, что профессиональные лидеры местных сообществ в условиях кризиса играют значимую роль в организации карантина и изоляционных центров, диагностики заболевания, снабжении едой социально-уязвимых групп населения, оказании помощи в возвращении местных жителей, оказавшихся в трудном положении в других городах (Adhikari, Budhathoki, 2020).

Таким образом, современные глобальные вызовы и ключевые задачи, стоящие перед муниципальными органами власти, подтверждают необходимость профессионализации управленческих кадров. Вместе с тем результаты исследования, проведенного ранее авторами статьи (см.: Фролова, Рогач, 2018), показывают, что существует противоречие между требованиями к руководителям муниципального уровня и реальными профессиональными навыками, знаниями, которыми они обладают.

Специфика и условия реализации модели «сити-менеджер»

Анализируя специфику реализации модели сити-менеджера в российских условиях, ряд авторов делает вывод об «инкорпорировании муниципального звена управления государственным» (Ковалев, Чигрин, 2018, с. 36). Как отмечает К. Г. Меркулова (2018), в России наблюдается рост инфраструктурной и финансовой уязвимости муниципальных органов управления. В этих условиях сити-менеджер начинает выполнять роль «громоотвода»: именно к нему обращены все претензии местных жителей, их недовольство институтом публичной власти.

Деятельность же сити-менеджера, по мнению некоторых исследователей, во многом осложняется такими институциональными проблемами, как ограничения автономии местного самоуправления и недостаточность финансовых средств (Nared, 2018). И зарубежные, и российские ученые обосновывают необходимость инициирования концепции децентрали-

ции (Corpus, 2006; Nudzor, 2014; Ковалев, Чигрин, 2018), укрепления местной представительной демократии, что устранит «дефекты» в системе отношений между центральной и местной властью (Jones, Stewart, 2012; Carmeli, 2008).

Уточняя возможные варианты использования модели сити-менеджера, обратимся к положениям Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ (ред. от 29 декабря 2020 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон N 131-ФЗ), которые позволяют определить несколько вариантов замещения должности главы муниципального образования. Следует отметить, что понятие «сити-менеджер», несмотря на свою распространенность в научной литературе и публицистике, не закреплено в правовых нормах (формулировка Федерального закона N 131-ФЗ звучит следующим образом: «лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности»).

Введение в 2015 г. нового способа избрания главы муниципального образования представительным органом из числа кандидатов, отобранных комиссией по результатам конкурсного отбора, рассматривается как один из вариантов реализации модели. Однако данная правовая норма не стала универсальным решением муниципальных проблем. По мнению П. В. Панова (2018), этот вариант модели искажает концепцию институциональной автономии местного самоуправления, «усиливает влияние губернаторов на муниципальную власть» (с. 42). Ограничение самостоятельности местного самоуправления, расширение зоны влияния вышестоящих органов власти на него рассматривается как одна из негативных тенденций (Fuenzalida, Riccucci, 2019).

Преимущества модели «сити-менеджер»

К преимуществам модели «сити-менеджер» ученые относят установление ограничений на сосредоточение всех властных полномочий в одних руках. В рамках реализации модели глава муниципального образования дистанцирован от экономических рычагов власти, делегированных сити-менеджеру (Ларичев, 2016), что обеспечивает снижение уровня коррупционных правонарушений (Nelson, Afonso, 2019).

По мнению ученых, модель «сити-менеджер» обеспечит перевод практики муниципального управления из сферы «политической демагогии в область профессионального менеджмента», ориентированного на решение острых вопросов территории (Дятлов, Ковалев, Чигрин, 2019).

Если всенародно избранный глава связан рамками предвыборной кампании, взаимодействием со СМИ и населением, то сити-менеджер может сконцентрироваться на выполнении хозяйственных задач, таких как строительство и ремонт дорог, развитие коммунальной инфраструктуры и др. Таким образом, преимуществом модели «сити-менеджер» является разграничение хозяйственных и политических функций в управлении

муниципальным образованием. Данная практика способствует социально-экономическому развитию территорий, эффективному управлению финансовыми активами (Deffner, 2020; Timeus, 2020), формированию благоприятной среды для предпринимательства (Константинов, 2018). Большинство зарубежных исследователей сходятся во мнении, что позитивными последствиями привлечения профессиональных управляющих в местное самоуправление могут стать оптимизация хозяйственной системы муниципального образования и, как следствие, рост экономической эффективности управленческих практик (Миччи, 2014), повышение бюджетной обеспеченности (Nam, 2019). Профессиональные управляющие имеют возможность адаптировать и интегрировать бизнес-модели и другие экономические инновации в практику муниципального управления (Liao, Ma, 2019; Pardo-Bosch, Cervera, Ysa, 2019).

Анализ публикаций подтверждается результатами опроса руководителей местной администрации Российской Федерации (582 экспертов из 76 субъектов РФ, обеспечивающих представительство восьми федеральных округов) (табл. 1).

Таблица 1

**Распределение ответов на вопрос: «Какие вы видите преимущества назначения по контракту сити-менеджера на должность главы местной администрации?»
(возможен выбор нескольких вариантов ответов)**

Варианты ответов	%
Возможность привлечения к управлению муниципальным образованием профессионала, обладающего специальными знаниями в области администрирования, хозяйственной деятельности	26
Разделение политических и административных функций в управлении	12,5
Прозрачность деятельности главы местной администрации	12,5
Затрудняюсь ответить	12,3
Более широкие возможности контроля за деятельностью главы местной администрации (сити-менеджера) со стороны депутатов представительного органа муниципального образования	10,8
Участие представителей региональных властей в назначении главы администрации по контракту позволяет снизить конфликтные риски по линии «губернатор-мэр», консолидировать усилия местных и региональных органов власти	9,8
Преимуществ у данной модели нет	9,3
Снижение риска противостояния муниципальных и региональных властей	6,5

Источники: и далее, если не указано иное: Составлена авторами по результатам опроса в 2018 г. в рамках проекта «Кадровые ресурсы местного самоуправления РФ» (2013–2018), проведенного при поддержке Всероссийского Совета местного самоуправления.

Согласно полученным данным, экспертами высоко оценивается возможность привлечения к управлению профессионала, обладающего специальными знаниями в области администрирования, хозяйственной деятельности (26%). Каждый десятый эксперт полагает, что такой подход обеспечивает более широкие возможности для контроля за деятельностью сити-менеджера. Данный вывод коррелирует с исследованием правовых основ процедуры расторжения контрактных отношений с главой местной администрации (Андреев, 2014).

Ряд исследований посвящен изучению именно позитивных последствий контрактного найма сити-менеджера и отмены непосредственных выборов главы города. В данном контексте процедура выборов рассматривается как дополнительная статья расходов, которая ложится бременем на дотационные муниципальные бюджеты (Кандрина, 2011). Кроме того, ряд ученых рассматривает выборы как инструмент политических технологий, имеющих косвенное отношение к реальной демократии (Дятлов, Сажин, 2015).

Реализация модели «сити-менеджер», по мнению А.В. Чигрина и А.В. Дятлова, опирается на социокультурные ценности российского общества, специфику менталитета. Муниципальная демократия не позиционируется данными учеными как значимая ценность для общества. «Концепция сильного государства, выполняющего патерналистские функции, присуща российскому политическому сознанию, соответственно, местные жители не станут активно сожалеть в случае отмены процедуры прямых выборов» (Дятлов, Чигрин, 2018, с. 8).

В ряде работ выдвигается предположение, что использование модели «сити-менеджер» позволяет снизить конфликтные риски во взаимодействии муниципальной и региональной власти. Такой результат достигается за счет использования неформальных каналов коммуникации, что позволяет эффективнее достигать договоренностей по распределению ресурсов, управлению активами и планированию процессов развития муниципального образования (Слатинов, 2012).

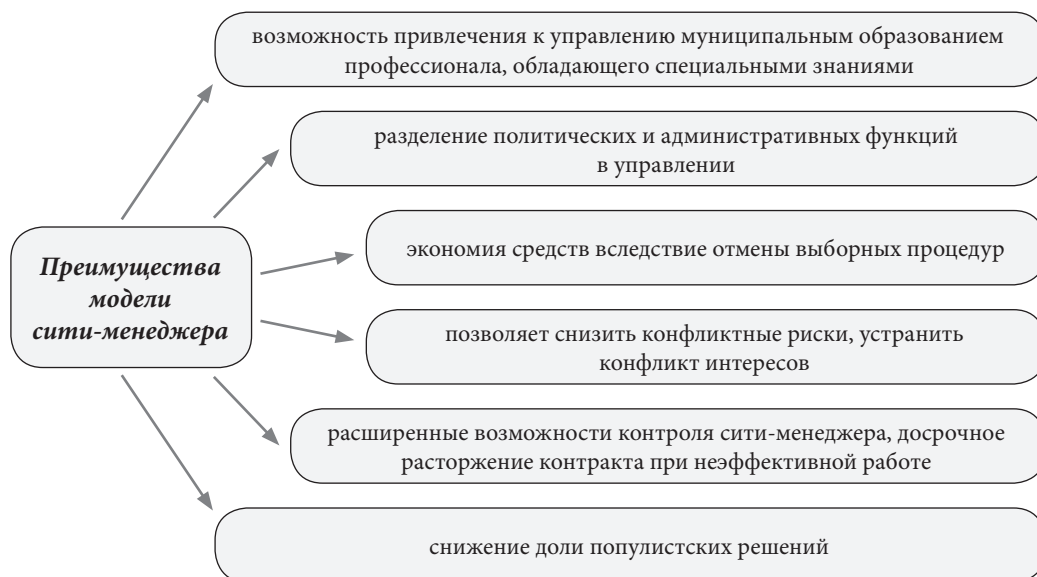
Привлечение сити-менеджера обеспечивает политическую «вертикализацию» и эффективную коммуникацию между органами власти, «оптимизацию распределения выделяемых бюджетных средств» (Дятлов, Попов, 2017, с. 231).

В идеале кандидатура сити-менеджера должна быть утверждена по итогам согласования между представительным органом муниципального образования и региональной властью (Слатинов, 2009). Успешность взаимодействий местной и региональной власти является преимуществом реализации модели, обеспечивая политическую централизацию (Уржа, 2017) и необходимый баланс интересов. Однако существует и противоположная точка зрения. Ряд ученых считает «вертикализацию» недостатком модели, поскольку, по их мнению, она ограничивает автономию местного самоуправления.

Основные преимущества модели сити-менеджера представлены на Рисунке 1.

Рисунок 1

Основные преимущества использования модели «сити-менеджер» в современной практике муниципального управления



Недостатки реализации модели «сити-менеджер»

Несмотря на отмечаемые в литературе преимущества, модель «сити-менеджер» часто подвергается критике. Наиболее неоднозначно российскими учеными воспринимается процедура конкурсного отбора сити-менеджера. Вызывает сомнение возможность обеспечения ее прозрачности, избежания конфликта интересов. Проблемой может стать смещение конкурсных критериев от оценки профессионализма к политической целесообразности (Подвинцев, Витковская, 2014). Часть авторов отмечает, что замещение должности главы муниципального образования на основе конкурсного отбора лишь предоставляет региональным элитам возможность сформировать на местах наиболее «удобную» им власть (Вартанян, 2018).

Основной акцент в анализе недостатков модели «сити-менеджер» ставится на вопросах нарушения принципов демократии в муниципальном управлении. В частности, отмечается высокий уровень влияния региональных элит на местную власть (Неустроев, 2015; Колодина 2017; Майкова, Симонова, 2019), а также риски отстранения населения от выборных процедур (Выдрин, 2011).

Отмена выборов трансформирует характер взаимодействия власти и местных жителей, ограничивает условия для формирования гражданской культуры населения. Ряд авторов отмечает следующие негативные последствия отмены выборных процедур: отсутствие опыта ответственного голосования, снижение уровня доверия населения к власти (Филимоненко, Муравьева, 2015). Учитывая сохранение общественного запроса на традиционную практику всенародных выборов мэра города (Вискулова, 2017; Майкова, Симонова, 2016), возможен рост социальной напряженности. Данный

вывод подтверждается результатами проведенного авторами статьи опроса руководителей местных администраций Российской Федерации (табл. 2). Большинство экспертов в качестве недостатка модели выбрали вариант ответа: «руководить местной администрацией должен всенародно избранный глава муниципального образования» – 21,3%.

Таблица 2

**Распределение ответов на вопрос: «Какие вы видите недостатки назначения по контракту сити-менеджера на должность главы местной администрации?»
(возможен выбор нескольких вариантов ответов)**

Вариант ответа	%
Руководить местной администрацией должен всенародно избранный глава муниципального образования	21,3
Низкий уровень доверия населения к сити-менеджеру	19,5
Данная модель не является достаточно демократичной, учитывая высокий уровень влияния региональных элит при выборе кандидата на должность главы местной администрации	18,8
Выбор главы администрации сопряжен с высокими рисками конфликтных ситуаций внутри представительного органа муниципального образования	14
Отсутствует четкая система критериев отбора кандидата на должность главы администрации	12,5
Деятельность сити-менеджера сопровождается конфликтами и противостоянием с главой муниципального образования и/или представительным органом муниципального образования	12
<i>Другое</i>	<i>1,5</i>

Отдельного внимания заслуживает контрактная форма взаимодействия с сити-менеджером. Суть контрактного найма предполагает наличие договора между сити-менеджером и его нанимателем. Проблема видится в том, что решение о выборе кандидата на должность во многом определяется губернатором. В данном контексте местные жители исключаются из договорных взаимодействий и теряют прямые рычаги влияния на главу города. Как уже отмечалось, отсутствие возможности у населения демонстрации своей гражданской позиции может стать катализатором протестной активности. Сити-менеджер ориентирован на построение договорных отношений в первую очередь с властью региона, демонстрацию ей своей лояльности, тогда как запросы местного населения остаются на периферии управленческих интересов (Фролова, Рогач, Рябова, 2020). Указанное обстоятельство инициирует развитие имитационных практик в работе сити-менеджера (Акопов, 2015). Статус сити-менеджера, требующий быстрых успехов, ориентирует его на достижение сиюминутных, краткосрочных, а не долгосрочных целей развития территории (Авдонин, 2015). Ж.Т. Тощенко подчеркивает, что отсутствие обратной связи с народом приводит

к имитации деятельности власти, росту социальной апатии (Тощенко, 2013). Социальная имитация конструирует «симулятивную политическую реальность», в которой инновационный, креативный подход к решению проблем игнорируется (Волков, 2016).

Большие сложности в реализации модели связаны с размыванием ответственности и развитием конфликтных рисков (Меркулова, 2017). В ряде исследований убедительно доказывается, что между главой муниципального образования и сити-менеджером неизбежно возникновение конфликтов и обострение противоречий ввиду сложности разграничения их полномочий (Демидов, Степанова, 2015; Петрова, 2016; Роговая, 2019). Сужение функций главы до представительских полномочий порождает рост напряженности во взаимодействии между ним и сити-менеджером, конкурентная борьба за власть по сути может вытеснить реальную работу по решению насущных проблем территории из зоны приоритетного внимания ее первых лиц. В случае совмещения данных ролей одним должностным лицом указанные недостатки исключаются. Однако, как уже отмечалось, конкурсная процедура выбора главы муниципального образования не представляется жизнеспособной альтернативой из-за концентрации множества разноплановых функций в одних руках.

Основные недостатки модели «сити-менеджер» представлены на Рисунке 2.

Рисунок 2

Недостатки использования модели «сити-менеджер» в современной практике



Механизмы повышения результативности модели сити-менеджера

Проведенный анализ выявил противоречие между необходимостью привлечения высококвалифицированных специалистов к управлению го-

родским хозяйством и отсутствием пула профессиональных управляющих (Камоликова, 2014); отсутствие четких критериев отбора кандидатов на должность сити-менеджера. В этой связи обоснованно выглядят предложения экспертов по совершенствованию конкурсных процедур отбора профессиональных управляющих (Mhlanga et al., 2019), разработке программ обучения сити-менеджеров (Herout, Benes, 2014).

Проведем обзор ключевых положений, высказываемых исследователями в научных работах, по совершенствованию профессионального образования городских управляющих. Наиболее значимым условием долгосрочного найма сити-менеджера называется его компетентность в разработке и реализации муниципального бюджета (Mani, 2014). Важным аспектом в обучении является не просто принятие чужого опыта (бенчмаркинг), но и установление целевых показателей и адаптация успешных практик под потребности территории (Spreen, 2020). В работах современных ученых подчеркивается необходимость исключения универсального подхода к подготовке городских управляющих, эффективность построения гибких образовательных траекторий, учитывающих социально-экономический и политический контекст деятельности (см., например, Gal-Arieli, Beerli, Vigoda-Gadot, Reichman, 2020).

Результаты нашего опроса руководителей органов местного самоуправления показали, что критерии отбора кандидатов на должность сити-менеджера являются достаточно традиционными (табл. 3).

Таблица 3

Распределение ответов на вопрос: «Какие критерии являются решающими при выборе кандидата на должность главы местной администрации (сити-менеджера)?»

Вариант ответа	%
Опыт работы	53,8
Образование	27,3
Практика взаимодействия с региональными властями	17,8
Другое	1,3

Ответы экспертов говорят о ведущей роли опыта работы как критерия успешности кандидата. Незначительный вес образования в оценке профессионализма сити-менеджера свидетельствует о высоком уровне сложности современных муниципальных практик управления, невозможности их полноценного отражения в программах высшего образования.

По мнению экспертов, доминирующим фактором успешности функционирования модели является ее включенность в контекст политической и экономической ситуации, соответствие стратегиям региональных и локальных акторов (Серова, 2018). Необходимым представляется сохранение в федеральном законодательстве вариативности выбора моделей муниципального управления. Подкрепляющим условием при этом должны стать

рост публичной легитимации городской исполнительной власти, ее непосредственная подотчетность местным жителям (Слатинов, 2012).

Обзор научных публикаций и исследований показывает преимущества модели «сити-менеджер» при сохранении демократических процедур выбора главы муниципального образования. Однако актуальным остается вопрос: взаимодействие сити-менеджера и главы города способствует установлению баланса интересов или же оно несет в себе конфликтные риски? Обеспечение баланса интересов и результативность данной модели мы видим в устранении недостатков конкурсной процедуры назначения на должность сити-менеджера. Видятся значимыми изменение правил формирования конкурсной комиссии в целях снижения негативного влияния региональных элит; разработка четких критериев оценки кандидатов, которые включали бы в себя общие требования к уровню образования и ситуационные показатели (оседлость, знание специфики территорий). Для снятия конфликтных рисков целесообразно после первичного отбора претендентов в соответствии с формальными требованиями оставить за главой муниципального образования окончательный выбор кандидатуры сити-менеджера. Изменение практики найма позволит устранить элемент соревнования и противоборства, определив иерархические статусы двух ключевых фигур муниципального образования.

Заключение

Анализ материалов исследований использования модели «сити-менеджер» в современных условиях, проводимых отечественными и зарубежными учеными, и выводов из них позволил определить ключевые преимущества данной модели: привлечение профессиональных кадров, разделение политических и административных функций в управлении, повышение финансово-экономической эффективности управленческих решений, снижение конфликтных рисков во взаимодействии региональной и местной власти, обеспечение баланса их интересов, расширение возможности контроля сити-менеджера за счет досрочного расторжения контракта при неэффективной работе, снижение доли популистских решений.

Выделены и систематизированы недостатки модели «сити-менеджер» в российских условиях: нарушение принципов демократии и автономии местного самоуправления, сужение границ воздействия жителей на деятельность главы города, высокий уровень влияния региональных элит, имитация управленческой деятельности, ее ориентация на достижение сиюминутных, краткосрочных результатов, отсутствие четких критериев отбора кандидата на должность сити-менеджера.

Анализ научного дискурса по реализации модели «сити-менеджер» иллюстрирует полярность восприятия одних и тех же ее элементов, детерминированную политическими взглядами авторов. В частности, предусмотренная моделью отмена прямых выборов, с одной стороны, трактуется как преимущество, так как обеспечивает снижение затрат муниципального бюджета на выборные процедуры и отсутствие доминирования политического популизма в период предвыборных кампаний. С другой стороны, данная практи-

ка рассматривается как недостаток, так как отмена плебисцита ограничивает демократические права граждан, приводит к росту социальной напряженности, снижению социальной ответственности главы города перед населением.

Введение в 2015 г. нового способа избрания главы муниципального образования по результатам конкурсного отбора может рассматриваться как альтернативный вариант модели, позволяющий снизить ее конфликтные риски. Однако результаты анализа показывают, что данный вариант нивелирует ключевые преимущества и ограничивает институциональную автономию местного самоуправления. Представляется целесообразным при реализации модели «сити-менеджер» сохранить демократические процедуры выбора главы муниципального образования и оптимизировать систему конкурсного отбора и назначения сити-менеджера. Кроме того, условием успешной реализации модели «сити-менеджер» является институциональная автономия местного самоуправления, достаточность ресурсного обеспечения его деятельности.

Результаты проведенного анализа показывают необходимость профессионализации муниципального управления, разграничения хозяйственных и политических функций при сохранении принципа выборности главы города, легитимности его избрания. Баланс интересов главы города и наемного сити-менеджера, разграничение зон их ответственности, выстраивание четкого механизма их деятельности – наиболее перспективный вариант обеспечения результативности модели «сити-менеджер».

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Авдонин В.С. Трансформация института сити-менеджера в Рязани на фоне реформы МСУ // Pro Nunc. Современные политические процессы. 2015. № 1. С. 99–121.
2. Акопов Л.В. От выборного главы администрации к «сити-менеджеру» – утраченная легитимность // Северо-Кавказский юридический вестник. 2015. № 3. С. 131–134.
3. Андреев В.А. Некоторые проблемы, возникающие при расторжении контракта с главой местной администрации // Новое слово в науке и практике: гипотезы и апробация результатов исследований. 2014. № 14. С. 226–231.
4. Вартамян Г.Ш. Поиск оптимальной модели замещения должности главы муниципального образования: к постановке проблемы // Международный журн. гуманитарных и естественных наук. 2018. № 6–2. С. 57–62.
5. Вискулова В.В. О «конкурсном» порядке избрания глав муниципальных образований: некоторые обобщения двухлетней практики // Журн. рос. права. 2017. № 6 (246). С. 26–37.
6. Волков Ю.Г. Социальная имитация: опыт анализа символической социальной реальности: моногр. Ростов-н/Д: Изд-во Южного фед. ун-та, 2016.

7. Выдрин И.В. Сити-менеджеры в системе управления муниципальными образованиями // Вестн. Уральского ин-та экономики, управления и права. 2011. № 2. С. 67–70.
8. Демидов М.В., Степанова В.Л. Глава муниципального образования и глава местной администрации: статус, полномочия и взаимоотношения // Вестн. Рос. ун-та кооперации. 2015. № 2 (20). С. 67–70.
9. Дятлов А.В., Ковалев В.В., Чигрин В.А. Институционализация сити-менеджмента в муниципальном управлении Республики Крым: оценки экспертов // Науч. ведомости БелГУ. Философия. Социология. Право. 2019. Т. 44, № 1. С. 37–49.
10. Дятлов А.В., Попов А.В. Проблемы реализации идеи сити-менеджмента в системе муниципальной власти Российской Федерации: научная рефлексия на осмысление проблемы // Гуманитарий Юга России. 2017. № 6. С. 222–231.
11. Дятлов А.В., Сажин П.В. Гражданское общество // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2015. № 3-1. С. 64–68.
12. Дятлов А.В., Чигрин В.А. Социокультурные основания для модели «сити-менеджмента» в системе российского муниципального управления // Ученые записки Крымского фед. ун-та имени В.И. Вернадского. Социология. Педагогика. Психология. 2018. Т. 4 (70), № 1. С. 3–10.
13. Камоликова В.Р. Модель «сити-менеджера»: успешность модели в социально-экономической динамике (на примере городов Алтайского края) // Бизнес. Общество. Власть. 2014. № 20. С. 83–94.
14. Кандрина Н.А. Модели организации муниципального управления: глава муниципального образования и сити-менеджер // Вестн. Алтайской акад. экономики и права. 2011. № 3. С. 39–43.
15. Ковалев В.В., Чигрин В.А. Политико-административные основания для модели «сити-менеджмента» в системе российского муниципального управления // Ученые записки Крымского фед. ун-та имени В.И. Вернадского. Социология. Педагогика. Психология. 2018. Т. 4 (70), № 2. С. 30–38.
16. Колодина Е.А. Исследование тенденций развития местного самоуправления в современной России // Известия Байкальского гос. ун-та. 2017. Т. 27, № 2. С. 162–170.
17. Константинов К.В. Институт сити-менеджера: проблемы теории и практики // Сибирский юрид. вестн. 2018. № 2. С. 21–27.
18. Ларичев А.А. Правовое положение мэра и главы местной администрации в системе местного самоуправления (сравнительный опыт Канады и России) // Актуальные проблемы рос. права. 2016. № 5 (66). С. 191–197.
19. Миччи Л. Подход сити-менеджера к развитию туризма в Москве // Вестн. РМАТ. 2014. № 4. С. 43–47.
20. Майкова Э.Ю., Симонова Е.В. Модели избрания главы местного самоуправления в современной России: теория и реальные муниципальные практики // Власть. 2016. № 1. С. 57–63.

21. Майкова Э.Ю., Симонова Е.В. Институт муниципальных выборов в современной России: проблемы и перспективы развития // Власть. 2019. № 5. С. 19–27.
22. Марченко И.П., Марченко А.И. Профессиональная подготовка муниципальных служащих: проблемы и пути решения // Вопросы гос. и муницип. управления. 2010. № 2. С. 185–195.
23. Меркулова К.Г. Развитие института местного самоуправления в современной России: основные этапы и актуальные проблемы // Вестн. Поволжского ин-та управления. 2018. № 18 (6). С. 137–144.
24. Меркулова К.Г. «Управленческая консолидация» в муниципалитетах в условиях современного этапа реформы местного самоуправления: содержание и последствия // Среднерусский вестн. обществ. наук. 2017. № 3. С. 156–163.
25. Неустроев А.Н. Институт «сити-менеджера» в РФ: за и против // European Science. 2015. № 5. С. 28–31.
26. Панов П.В. Рекрутирование глав муниципальных образований: кроссрегиональная вариативность в выборе институциональных моделей // Вестн. Пермского фед. исследоват. центра. 2018. № 2. С. 39–47.
27. Петрова Е.В. Вариативность избрания органов местного самоуправления в сибирских регионах // Вопросы гос. и муницип. управления. 2016. № 2. С. 40.
28. Подвинцев О.Б., Витковская Т.Б. Институциональный дизайн и модели власти как факторы успеха инкубентов на выборах глав МСУ (по материалам Пермского края, Кировской и Свердловской областей) // Вестн. Пермского ун-та. Политология. 2014. № 1. С. 22–39.
29. Роговая А.В. Проблемы развития малых городов России: практика реализации региональных стратегий // Мониторинг правоприменения. 2019. № 4 (33). С. 56–64.
30. Серова Н.А. Институциональная организация органов местного самоуправления в условиях российской муниципальной реформы // Муниципалитет: экономика и управление. 2018. № 2 (23). С. 5–10.
31. Слатинов В.Б. Мэр или сити-менеджер: институциональные эффекты выбора модели муниципального управления в областных центрах Черноземья // Среднерусский вестн. обществ. наук. 2012. № 2. С. 141–148.
32. Слатинов В.Б. Мэр или сити-менеджер: модели функционирования органов местного самоуправления в областном центре // Вестн. Моск. университета. Сер. 21. Управление (государство и общество). 2009. № 4. С. 28–40.
33. Тощенко Ж.Т. Новые лики деятельности: имитация // Журн. Белорусского гос. ун-та. Социология. 2013. № 2. С. 46–60.
34. Уржа О.А. Кадровая политика в системе управления современной России: проблемы и пути решения // Россия и мир: глобальные вызовы и стратегии социокультурной модернизации. 2017. С. 109–113.

35. Филимоненко И.В., Муравьева Н.Н. Критический анализ инструмента сити-менеджера // Мат. первой науч. сессии фак-та управления. Ростов-н/Д: Изд-во «Медиа-Полис», 2015.
36. Фролова Е.В., Рогач О.В. Кадровое обеспечение местных органов власти в современных российских условиях // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2018. № 4 (146). С. 369–385.
37. Фролова Е.В., Рогач О.В., Рябова Т.М. Деятельность муниципальных органов власти по развитию культурно-познавательного туризма: проблемы, ресурсы и новые возможности // Вопросы гос. и муницип. управления. 2020. № 3. С. 210–228.
38. Adhikari B., Budhathoki S.S. Silver-lining in the Time of Mayhem: The Role of Local Governments of Nepal During the COVID-19 Pandemic // Journal of Nepal medical association. 2020. Vol. 58 (231). P. 960–964.
39. Arun K. Expanding People's Might-Putting Social Infrastructure into the hands of the Community: Investigation into a Village Community // International Journal of Rural Management. 2008. Vol. 4, no. 1–2. P. 129–152.
40. Carmeli A. The Fiscal Distress of Local Governments in Israel: Sources and Coping Strategie // Administration & Society. 2008. Vol. 39, no. 8. P. 984–1007.
41. Copus C. British Local Government: A Case for a New Constitutional Settlement // Public Policy and Administration. 2006. Vol. 21, no. 2. P. 4–21.
42. Deffner A., Karachalis N., Psatha E., Metaxas T., Sirakoulis K. City marketing and planning in two Greek cities: plurality or constraints? // European planning studies. 2020. Vol. 28, no. 7. P. 1333–1354.
43. Dike V.E. Leadership and the Nigerian Economy // SAGE Open. 2014. Vol. 4.
44. Fuenzalida J., Riccucci N.M. The Effects of Politicization on Performance: The Mediating Role of HRM Practices // Review of public personnel administration. 2019. Vol. 39 (4). P. 544–569.
45. Fun K.D. Local Responses to a Global Pandemic: Women Mayors Lead the Way // Politics and Gender. 2020. Vol. 16 (4). P. 968–974.
46. Herout L., Benes V. The impact of professional education master of business administration (MBA) to changes in the area of personal and managerial skills on selected mayors and deputy mayors from the Czech Republic // Inted2014: 8th international technology, education and development conference. 2014. Vol. 8. P. 861–869.
47. Gal-Arieli N., Beerli I., Vigoda-Gadot E., Reichman A. Can Leadership Transform Educational Policy? Leadership Style, New Localism and Local Involvement in Education // Sustainability. 2020. Vol. 12 (22).
48. Jones G., Stewart J. Local government: the past, the present and the future // Public Policy and Administration. 2012. Vol. 27 (4). P. 346–367.
49. Lemos M., Liberali F. The creative chain of activities towards educational management transformation: Findings from an intravention case study // International Journal of Educational Management. 2019. Vol. 33 (7). P. 1718–1732.

50. Liao Y.G., Ma L. Do professional associations make a difference?: linking municipal managers' association participation and attitudes toward citizen participation // *Public management review*. 2019. Vol. 21 (1). P. 1–24.
51. Mhlanga T.S., Mjoli T.Q., Chamisa S.F. Personality and job engagement among municipal workers in the Eastern Cape province, South Africa // *SA Journal of Human Resource Management*. 2019. Vol. 17.
52. Mani B.G. Determinants of a City Manager's Tenure in Office: The Person, Job, Municipality, and Election System // *SAGE Open*. 2014. Vol. 4 (1).
53. Nam J., Dempsey N. Acceptability of income generation practices in 21st century urban park management: The case of city district parks // *Journal of environmental management*. 2019. Vol. 264.
54. Nared J. Local Self-government Reforms in Slovenia: Discourse on Centrality and Peripherality // *Nature, Tourism and Ethnicity as Drivers of (De)Marginalization*. 2018. Vol. 3. P. 243–256.
55. Nelson K.L., Afonso W.B. Ethics by Design: The Impact of Form of Government on Municipal Corruption // *Public administration review*. 2019. Vol. 79(4). P. 591–600.
56. Nudzor H.P. An Analytical Review of Education Policy-Making and Implementation Processes Within the Context of «Decentralized System of Administration» in Ghana // *SAGE Open*. 2014. Vol. 4(2).
57. Pardo-Bosch F., Cervera C., Ysa T. Key aspects of building retrofitting: Strategizing sustainable cities // *Journal of environmental management*. 2019. Vol. 248.
58. Schmidhuber L., Hilgers D. Trajectories of local open government: An empirical investigation of managerial and political perceptions // *International Public Management Journal*. 2020.
59. Spreen T.L., Afonso W., Gerrish E. Can Employee Training Influence Local Fiscal Outcomes? // *American review of public administration*. 2020. Vol. 50(5). P. 401–414.
60. Timeus K., Vinaixa J., Pardo-Bosch F. Creating business models for smart cities: a practical framework // *Public management review*. 2020. Vol. 22(5). P. 1–20.
61. Thesari S.S., Trojan F., Batistus D.R. A decision model for municipal resources management // *Management Decision*. 2019. Vol. 57(11).

REFERENCES

1. Avdonin, V.S. (2015) 'Transformatsiya instituta siti-menedzhera v Ryazani na fone reformy MSU' [Transformation of the the city manager institution in Ryazan against the background of the reform of local self-government], *Pro Nunc. Modern Political Processes*, 1, pp. 99–121.

2. Akopov, L.V. (2015) 'Ot vybornogo glavy administracii k «siti-menedzheru» – utrachennaja legitimnost' [From the elected head of the administration to the «city manager» – the lost legitimacy], *North Caucasian Legal Bulletin*, 3, pp. 131–134.
3. Andreev, V.A. (2014) 'Nekotorye problemy, vznikayushchie pri rastorzenii kontrakta s glavoi mestnoi administratsii' [Some problems arising from the termination of the contract with the head of the local administration], *A new word in science and practice: Hypotheses and approbation of research results*, 14, pp. 226–231.
4. Vartanyan, G.Sh. (2018) 'Poisk optimal'noi modeli zameshcheniya dolzhnosti glavy munitsipal'nogo obrazovaniya: k postanovke problemy' [Search for the optimal model for the replacement of the post of the head municipal formation: To defining the problem], *International Journal of Humanities and Natural Sciences*, 6-2, pp. 57–62.
5. Viskulova, V.V. (2017) 'O «konkursnom» poryadke izbraniya glav munitsipal'nykh obrazovaniy: nekotorye obobshcheniya dvukhletnei praktiki' [About a «competitive» order of municipality heads election: two years' practice generalization], *Journal of Russian Law*, 6(246), pp. 26–37.
6. Volkov, Yu.G. (2016) *Sotsial'naya imitatsiya: opyt analiza simvolicheskoi sotsial'noi real'nosti: monografiya* [Social imitation: the experience of analyzing symbolic social reality: monograph]. Rostov-on-Don: Publishing house SFEDU.
7. Vydrin, I.V. (2011) 'Siti-menedzhery v sisteme upravleniya munitsipal'nymi obrazovaniyami' [City managers in the system of the municipal zones management], *Bulletin of the Ural Institute of Economics, Management and Law*, 2, pp. 67–70.
8. Demidov, M.V. and Stepanova, V.L. (2015) 'Glava munitsipal'nogo obrazovaniya i glava mestnoi administratsii: status, polnomochiya i vzaimootnosheniya' [The head of municipalities and the head of local administrations: status, powers and relationships], *Vestnik of the Russian University of Cooperation*, 2(20), pp. 67–70.
9. Dyatlov, A.V., Kovalev, V.V. and Chigrin, V.A. (2019) 'Institutsionalizatsiya siti-menedzhmenta v munitsipal'nom upravlenii respubliki Krym: Otsenki ekspertov' [Institutionalization of city management in municipal administration of the Republic of Crimea: Experts' assessment], *Belgorod State University Scientific bulletin. Philosophy. Sociology. Law*, 44 (1), pp. 37–49.
10. Dyatlov, A.V. and Popov, A.V. (2017) 'Problemy realizatsii idei siti-menedzhmenta v sisteme munitsipal'noi vlasti Rossiiskoi Federatsii: Nauchnaya refleksiya na osmyslenie problemy' [The problems of implementing the city management concept in the system of municipal authorities in the Russian Federation: scientific reflection on the understanding of the issue], *Humanities or the South of Russia*, 6, pp. 222–231.
11. Dyatlov, A.V. and Sazhin, P.V. (2015) 'Grazhdanskoe obshchestvo' [Civil society], *Humanities, Social-Economic and Social Sciences*, 3-1, pp. 64–68.
12. Dyatlov, A.V. and Chigrin, V.A. (2018) 'Sotsiokul'turnye osnovaniya dlya modeli «siti-menedzhmenta» v sisteme rossiiskogo munitsipal'nogo upravleniya' [Sociocultural bases for the model «city management» in the Russian system of municipal management], *Scientific Notes of V.I. Vernadsky Crimean Federal University. Sociology. Pedagogy. Psychology*, 4(70), 1, pp. 3–10.

13. Kamolikova, V.R. (2014) 'Model' «siti-menedzhera»: Uspeshnost' modeli v sotsial'no-ekonomicheskoi dinamike (na primere gorodov Altaiskogo kraia) [Model of a city manager: The success of the model in socio-economic dynamics (case study of the cities of Altai Krai)], *Business. Society. Authority*, 20, pp. 83–94.
14. Kandrina, N.A. (2011) 'Modeli organizatsii munitsipal'nogo upravleniya: Glava munitsipal'nogo obrazovaniya i siti-menedzher' [Organizational models of municipal government: The head of the municipal formation and the city manager], *Bulletin of the Altai Academy of Economics and Law*, 3, pp. 39–43.
15. Kovalev, V.V. and Chigrin, V.A. (2018) 'Politiko-administrativnye osnovaniya dlya modeli «siti-menedzhmenta» v sisteme rossiiskogo munitsipal'nogo upravleniya' [Political and administrative grounds for the model «city management» in the Russian system of municipal management], *Scientific Notes of V.I. Vernadsky Crimean Federal University. Sociology. Pedagogy. Psychology*, 4(70), 2, pp. 30–38.
16. Kolodina, E.A. (2017) 'Issledovanie tendentsii razvitiya mestnogo samoupravleniya v sovremennoi Rossii' [Study of the trends in local self-government development in contemporary Russia], *Bulletin of Baikal State University*, 27 (2), pp. 162–170.
17. Konstantinov, K.V. (2018) 'Institut siti-menedzhera: Problemy teorii i praktiki' [Institute of city manager: Theoretical and practical problems], *Siberian legal bulletin*, 2, pp. 21–27.
18. Larichev, A.A. (2016) 'Pravovoe polozhenie mera i glavy mestnoi administratsii v sisteme mestnogo samoupravleniya (sravnitel'nyi opyt Kanady i Rossii)' [The legal status of the mayor and the head of the local administration in the system of local government (the comparative experience of Canada and Russia)], *Actual Problems of Russian Law*, 5(66), pp. 191–197.
19. Michchi, L. (2014) 'Podkhod siti-menedzhera k razvitiyu turizma v Moskve' [A city manager's approach to tourism in Moscow], *Bulletin of the RIAT*, 4, pp. 43–47.
20. Maikova, E.Yu. and Simonova, E.V. (2016) 'Modeli izbraniya glavy mestnogo samoupravleniya v sovremennoi Rossii: teoriya i real'nye munitsipal'nye praktiki' [Patterns for electing the head of local self-government in modern Russia: The theory and real municipal practice], *Authority*, 1, pp. 57–63.
21. Maikova, E.Yu. and Simonova, E.V. (2019) 'Institut munitsipal'nykh vyborov v sovremennoi Rossii: Problemy i perspektivy razvitiya' [Municipal elections institution in contemporary Russia: Problems and prospects for development], *Authority*, 5, pp. 19–27.
22. Marchenko, I.P. and Marchenko, A.I. (2010) 'Professional'naya podgotovka munitsipal'nykh sluzhashchikh: Problemy i puti resheniya' [Professional training of the municipal authorities' staff: Problems and solutions], *Public Administration Issues*, 2, pp. 185–195.
23. Merkulova, K.G. (2018) 'Razvitie instituta mestnogo samoupravleniya v sovremennoi Rossii: Osnovnye etapy i aktual'nye problemy' [Local self-government institution development in modern Russia: The main stages and topical problems], *The Bulletin of the Volga Region Institute of Administration*, 18(6), pp. 137–144.

24. Merkulova, K.G. (2017) '«Upravlencheskaya konsolidatsiya» v munitsipalitetakh v usloviyakh sovremennogo etapa reformy mestnogo samoupravleniya: Soderzhanie i posledstviya' [«Management consolidation» in municipalities in conditions of the modern stage of local self-government reform: Content and consequences], *Central Russian Journal of Social Sciences*, 3, pp. 156–163.
25. Neustroev, A.N. (2015) 'Institut «siti-menedzhera» v RF: za i protiv' [Institute of «city manager» in Russia: pros and cons], *European Science*, 5, pp. 28–31.
26. Panov, P.V. (2018) 'Rekrutirovanie glav munitsipal'nykh obrazovaniy: Krossregional'naya variativnost' v vybere institutsional'nykh modelei' [Recruitment of municipal heads: Cross-regional variability in the choice of institutional design], *Bulletin of the Perm Federal Research Center*, 2, pp. 39–47.
27. Petrova, E.V. (2016) 'Variativnost' izbraniya organov mestnogo samoupravleniya v sibirskikh regionakh' [Variability of local self-administration elections in Siberian regions], *Public Administration Issues*, 2, pp. 40.
28. Podvintsev, O.B. and Vitkovskaya, T.B. (2014) 'Institutsional'nyi dizain i modeli vlasti kak faktory uspekha inkumbentov na vyborakh glav MSU (po materialam Permskogo kraja, Kirovskoj i Sverdlovskoj oblastej)' [Institutional design and models of power as factors of success of incumbents in the elections of heads of local self-government (based on materials from the Perm Krai, Kirov Oblast and Sverdlovsk Oblast)], *Bulletin of Perm University. Political Science*, 1, pp. 22–39.
29. Rogovaya A.V. (2019) 'Problemy razvitiya mal'nykh gorodov Rossii: Praktika realizatsii regional'nykh strategii' [Problems of small cities development in Russia: The practice of implementing regional strategies], *Monitoring Enforcement*, 33 (4), pp. 56–64.
30. Serova, N.A. (2018) 'Institutsional'naya organizatsiya organov mestnogo samoupravleniya v usloviyakh rossiiskoi munitsipal'noi reformy' [Institutional organization of local self-government bodies under the conditions of the Russian municipal reform], *Municipality: Economics and Management*, 23 (2), pp. 5–10.
31. Slatinov, V.B. (2012) 'Mer ili siti-menedzher: institutsional'nye efekty vybora modeli munitsipal'nogo upravleniya v oblastnykh tsentrakh Chernozem'ya' [Mayor or city manager: Institutional effects of choosing a model of municipal governance in regional centers of the black earth region], *Central Russian Journal of Social Sciences*, 2, pp. 141–148.
32. Slatinov, V.B. (2009) 'Mer ili siti-menedzher: Modeli funktsionirovaniya organov mestnogo samoupravleniya v oblastnom tsentre' [Mayor or city manager: The model of local self-administration bodies functioning in the region center], *Moscow University Management Bulletin*, 4, pp. 28–40.
33. Toshchenko, Zh.T. (2013) 'Novye liki deyatel'nosti: Imitatsiya' [New faces of activity: Imitation], *Journal of the Belarusian State University. Sociology*, 2, pp. 46–60.
34. Urzha, O.A. (2017) Kadrovaya politika v sisteme upravleniya sovremennoi Rossii: Problemy i puti resheniya [Problems of personnel policy in the control system in contemporary Russia: Problems and solutions], in *Russia and the World: Global Challenges and Strategies for Sociocultural Modernization*, pp. 109–113.

35. Filimonenko, I.V. and Murav'eva, N.N. (2015) 'Kriticheskii analiz instrumenta siti-menedzhera' [Critical analysis of the city manager], in *Materialy Pervoi Nauchnoi Sessii Fakul'teta Upravleniya* [Materials of the first scientific session of the Faculty of Management]. Rostov-on-Don: Publishing house «Media-Polis».
36. Frolova, E.V. and Rogach, O.V. (2018) 'Kadrovoe obespechenie mestnykh organov vlasti v sovremennykh rossiiskikh usloviyakh' [Problem of local government staffing in modern Russia], *Monitoring of Public Opinion: Economic and Social Changes Journal (Public Opinion Monitoring)*, 146 (4), pp. 369–385.
37. Frolova, E.V., Rogach, O.V. and Ryabova, T.M. (2020) 'Deyatel'nost' munitsipal'nykh organov vlasti po razvitiyu kul'turno-poznavatel'nogo turizma: Problemy, resursy i novye vozmozhnosti' [Activities of municipal authorities in the development of cultural and educational tourism: Problems, resources and new opportunities], *Public Administration Issues*, 3, pp. 210–228.
38. Adhikari, B. and Budhathoki, S.S. (2020) 'Silver-lining in the Time of Mayhem: The Role of Local Governments of Nepal During the COVID-19 Pandemic', *Journal of Nepal Medical Association*, 58 (231), pp. 960–964.
39. Arun, K. (2008). 'Expanding people's might-putting social infrastructure into the hands of the community: Investigation into a village community', *International Journal of Rural Management*, 4 (1–2), pp. 129–152.
40. Carmeli, A. (2008) 'The fiscal distress of local governments in Israel: Sources and Coping strategie', *Administration and Society*, 39(8), pp. 984–1007.
41. Copus, C. (2006) 'British local government: A case for a new constitutional settlement', *Public Policy and Administration*, 21(2), pp. 4–21.
42. Deffner, A., Karachalis, N., Psatha, E., Metaxas, T. and Sirakoulis, K. (2020) 'City marketing and planning in two Greek cities: Plurality or constraints?', *European Planning Studies*, 28 (7), pp. 1333–1354. DOI:10.1080/09654313.2019.1701291.
43. Dike, V.E. (2014) 'Leadership and the Nigerian Economy', *SAGE Open*, 4. DOI: 10.1177/2158244014523792.
44. Fuenzalida, J. and Riccucci, N.M. (2019) 'The effects of politicization on performance: The mediating role of HRM practices', *Review of Public Personnel Administration*, 39(4), pp. 544–569. DOI: 10.1177/0734371X18758378.
45. Fun, K.D. (2020) 'Local responses to a global pandemic: Women mayors lead the way', *Politics and Gender*, 16(4), pp. 968–974. DOI: 10.1017/S1743923X20000410.
46. Herout, L. and Benes, V. (2014) 'The impact of professional education master of business administration (MBA) to changes in the area of personal and managerial skills on selected mayors and deputy mayors from the Czech Republic', *Inted2014: 8th International Technology, Education and Development Conference*, 8, pp. 861–869.
47. Gal-Arieli, N., Beerli, I., Vigoda-Gadot, E. and Reichman, A. (2020) 'Can leadership transform educational policy? Leadership style, new localism and local involvement in education', *Sustainability*, 12(22). DOI: 10.3390/su12229564.
48. Jones, G. and Stewart, J. (2012) 'Local government: The past, the present and the future', *Public Policy and Administration*, 27(4), pp. 346–367.

49. Lemos, M. and Liberali, F. (2019) 'The creative chain of activities towards educational management transformation: Findings from an intravention case study', *International Journal of Educational Management*, 33(7), pp. 1718–1732. DOI: 10.1108/IJEM-08-2017-0219.
50. Liao, Y.G. and Ma, L. (2019) 'Do professional associations make a difference?: Linking municipal managers' association participation and attitudes toward citizen participation', *Public Management Review*, 21(1), pp. 1–24. DOI: 10.1080/14719037.2019.1577907.
51. Mhlanga, T.S., Mjoli, T.Q. and Chamisa, S.F. (2019) 'Personality and job engagement among municipal workers in the Eastern Cape province, South Africa', *SA Journal of Human Resource Management*, 17. DOI: 10.4102/sajhrm.v17i0.1188.
52. Mani, B.G. (2014) 'Determinants of a city manager's tenure in office: The person, job, municipality, and election system', *SAGE Open*, 4(1). DOI: 10.1177/2158244014522069.
53. Nam, J. and Dempsey, N. (2019) 'Acceptability of income generation practices in 21st century urban park management: The case of city district parks', *Journal of Environmental Management*, 264. DOI: 10.1016/j.jenvman.2019.109948.
54. Nared, J. (2018) 'Local self-government reforms in Slovenia: Discourse on centrality and peripherality', *Nature, Tourism and Ethnicity as Drivers of (De)Marginalization*, 3, pp. 243–256. DOI: 10.1007/978-3-319-59002-8_17.
55. Nelson, K.L. and Afonso, W.B. (2019) 'Ethics by design: The impact of form of government on municipal corruption', *Public Administration Review*, 79(4), pp. 591–600. DOI: 10.1111/puar.13050.
56. Nudzor, H.P. (2014) 'An analytical review of education policy-making and implementation processes within the context of «Decentralized system of administration» in Ghana', *SAGE Open*, 4(2). DOI: 10.1177/2158244014530885.
57. Pardo-Bosch, F., Cervera, C. and Ysa, T. (2019) 'Key aspects of building retrofitting: Strategizing sustainable cities', *Journal of Environmental Management*, 248. DOI: 10.1016/j.jenvman.2019.07.018.
58. Schmidhuber, L. and Hilgers, D. (2020) 'Trajectories of local open government: An empirical investigation of managerial and political perceptions', *International Public Management Journal*. DOI: 10.1080/10967494.2020.1853291.
59. Spreen, T.L., Afonso, W. and Gerrish, E. (2020) 'Can employee training influence local fiscal outcomes?', *American Review of Public Administration*, 50(5), pp. 401–414. DOI: 10.1177/0275074020911717.
60. Timeus, K., Vinaixa, J. and Pardo-Bosch, F. (2020) 'Creating business models for smart cities: A practical framework', *Public Management Review*, 22(5), pp. 1–20. DOI: 10.1080/14719037.2020.1718187.
61. Thesari, S.S., Trojan, F. and Batistus, D.R. (2019) 'A decision model for municipal resources management', *Management Decision*, 57(11). DOI: 10.1108/MD-05-2017-0500.

Статья поступила в редакцию 17.03.2021; одобрена после рецензирования 19.07.2021; принята к публикации 28.10.2021.

Научная статья

УДК 614.2

DOI: 10.17323/1999-5431-2021-0-4-137-158

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ СОКРАЩЕНИЯ СРОКОВ ОЖИДАНИЯ ПЛАНОВОЙ МЕДИЦИНСКОЙ ПОМОЩИ И ВОЗМОЖНОСТИ ЕГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ В РОССИИ

¹ **Ахметова Анна Игоревна,** ² **Шевченко Елена Викторовна,**
³ **Шарамко Тарас Георгиевич,** ⁴ **Алешина Татьяна Николаевна**

¹ Кандидат медицинских наук, Многопрофильный медицинский центр Банка России, Москва, Россия. E-mail: aiakhmetova@edu.hse.ru

² Кандидат медицинских наук, АО «Барс Групп», Москва, Россия. E-mail: evshevchenko_4@edu.hse.ru

³ Кандидат медицинских наук, Многопрофильный медицинский центр Банка России, Москва, Россия. E-mail: tgsharamko@edu.hse.ru

⁴ Институт неонатологии и педиатрии ФГБУ «НМИЦ АГП им. Академика В.И. Кулакова» Минздрава России, Москва, Россия. E-mail: tnaltshina@edu.hse.ru

Аннотация. Дисбаланс между спросом на медицинские услуги и их предложением приводит к снижению доступности медицинской помощи. Цель исследования – анализ ключевых механизмов политики сокращения сроков ожидания плановой медицинской помощи. Изучены вопросы обеспечения гарантий предельных сроков ожидания; исследован зарубежный опыт управления сроками ожидания медицинской помощи, проанализирована возможность его применения в российской практике; рассмотрены возможности снижения сроков ожидания на уровне медицинских организаций. Анализ зарубежного опыта целенаправленной государственной политики по сокращению сроков ожидания выявил наиболее эффективные мероприятия. В России гарантированные сроки ожидания ниже, чем в большинстве рассмотренных стран, но они не имеют достаточного ресурсного

подкрепления, единого государственного подхода к их мониторингу, продуманных механизмов регулирования в зависимости от возможностей системы и потребностей общества. С учетом международного и российского опыта сформулированы рекомендации по созданию системы управления сроками ожидания плановой медицинской помощи в России.

Ключевые слова: здравоохранение, целевые показатели сроков ожидания плановой медицинской помощи, политика здравоохранения, управление спросом и предложением медицинских услуг, мониторинг сроков ожидания, листы ожидания, медицинские организации.

Для цитирования: Ахметова А.И., Шевченко Е.В., Шарамко Т.Г., Алешина Т.Н. Международный опыт сокращения сроков ожидания плановой медицинской помощи и возможности его использования в России // Вопросы государственного и муниципального управления. № 4. С. 137–158. DOI: 10.17323/1999-5431-2021-0-4-137-158.

Благодарность: работа выполнена в рамках научно-исследовательского семинара магистерской программы «Управление и экономика здравоохранения». Авторы выражают благодарность научному руководителю работы – Игорю Михайловичу Шейману – за важные замечания и советы при проведении исследования и оформлении данной статьи.

Original article

INTERNATIONAL EXPERIENCE IN REDUCING THE WAITING TIME FOR PLANNED MEDICAL CARE: THE POSSIBILITY OF APPLYING THIS EXPERIENCE IN RUSSIA

¹ Anna I. Akhmetova, ² Elena V. Shevchenko

³ Taras G. Sharamko, ⁴ Tatyana N. Aleshina

¹ PhD (Medical Sciences), Medical Center of the Bank of Russia.
Moscow, Russia. E-mail: aiakhmetova@edu.hse.ru

² PhD (Medical Sciences), Bars Group JSC, Moscow, Russia.
E-mail: evshevchenko_4@edu.hse.ru

³ PhD (Medical Sciences), Medical Center of the Bank of Russia.
Moscow, Russia. E-mail: tgsharamko@edu.hse.ru

⁴ «National medical research center for obstetrics, gynecology
and perinatology named after Academician V.I.Kulakov»,
Ministry of Healthcare of the Russian Federation, Moscow, Russia.
E-mail: tnaltshina@edu.hse.ru

Abstract. The imbalance between the demand for health services and their supply leads to a decrease in the availability of health care. The aim of the study is to analyze the key mechanisms of the policy on reducing the waiting time for planned medical care. The issues of ensuring the guarantee for maximum time limits are studied; the foreign experience of managing waiting times for medical care is reviewed, the possibility of applying it in Russian practice is analyzed; the possibilities of reducing waiting times at the level of medical organizations are considered. The review of foreign experience shows a purposeful state policy to reduce waiting times, and allows us to determine the most effective measures. In Russia, the guaranteed maximum patient waiting times are shorter than in most of the countries reviewed, however, state resources do not support these guarantees; there is no unified state approach for monitoring, and no well-thought-out mechanism for their regulation, based on both system capabilities and social needs. Taking into account the studied international and Russian experience, the recommendations for creating a system for managing the waiting time for planned medical care in Russia are proposed.

Keywords: health care, waiting times targets, health policy, supply and demand management, monitoring of waiting times, waiting lists, medical organizations.

For citation: Akhmetova, A. I., Shevchenko, E. V., Sharamko, T. G. and Aleshina, T. N. (2021) 'International experience in reducing the waiting time for planned medical care: the possibility of applying this experience in Russia', *Public Administration Issues*, 4, pp. 137–158 (in Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2021-0-4-137-158.

JEL Classification: I18

Acknowledgments: The work was done at a research seminar of the master's program «Management and Economics of Healthcare». The authors express their gratitude to the scientific supervisor of the work – Igor M. Sheiman. His comments and advice were important during the research and the designing of this article.

Введение

Старение населения, рост доли хронических заболеваний, сложная эпидемиологическая обстановка повышают нагрузку на системы здравоохранения всех стран. Это отражается на доступности медицинской помощи. Увеличение сроков ожидания плановой медицинской помощи (помощи, не требующей экстренного медицинского вмешательства) связано с дисбалансом между спросом на медицинские услуги и их предложением (ОЭСР, 2020а). Снижение доступности плановой медицинской помощи неизбежно отражается на удовлетворенности пациентов. По данным социологического опроса 2019 г., 39% россиян отметили долгие сроки ожидания медицинской помощи, 33% респондентов – очереди и плохую организацию приема в поликлиниках (ФОМнибус, 2019). Сложившаяся ситуация требует поиска эффективных управленческих решений.

В России политика сокращения сроков ожидания плановой медицинской помощи является малоисследованной проблемой: русскоязычных публикаций на данную тему почти нет. Первая попытка комплексного анализа сроков ожидания отражена в докладе НИУ ВШЭ «Сроки ожидания медицинской помощи: зарубежный опыт и российская практика», где подробно описан зарубежный опыт разработки и ведения листов ожидания плановой медицинской помощи, затронута проблема мониторинга сроков ожидания в России, однако не освящен вопрос государственной политики, направленной на сокращение сроков ожидания (Шейман И. М., Шишкин С. В. и др., 2019). Мы решили пойти дальше и восполнить данный пробел.

Цель настоящего исследования – анализ ключевых механизмов политики сокращения сроков ожидания плановой медицинской помощи. Наибольший интерес представляют следующие исследовательские вопросы: как обеспечиваются гарантии предельных сроков ожидания в западных странах? Как государство может влиять на спрос и предложение медицинских услуг? Какие мероприятия на макро- и микроуровне наиболее эффективны? Рассмотрен зарубежный опыт управления сроками ожидания медицинской помощи, проанализирована возможность его применения в российской практике.

Методы исследования – анализ зарубежных и отечественных публикаций, сбор и систематизация данных о сроках ожидания медицинской помощи за рубежом, сбор и анализ данных о мероприятиях по сокращению сроков ожидания в медицинских организациях Российской Федерации на примере г. Москвы.

Зарубежный опыт сокращения сроков ожидания плановой медицинской помощи

Концептуальная основа исследования

Проблема ограниченности ресурсов в здравоохранении побуждает к поиску путей справедливого удовлетворения потребностей всех участников процесса оказания медицинской помощи. Дефицит ресурсов может быть абсолютным и относительным. При абсолютном дефиците ресурсов говорят о рационировании, т.е. выборе между нуждающимися в медицинской помощи. При относительном дефиците – о перераспределении ресурсов между медицинскими организациями и между отдельными секторами и видами медицинской помощи. Такой подход помогает решать проблему дефицита ресурсов на макроуровне, определяя государственную политику в сфере здравоохранения (Connor J., 2019).

В зарубежных работах мероприятия государственной политики по сокращению сроков ожидания плановой медицинской помощи разделяют на две большие группы: направленные на увеличение объема медицинских услуг и направленные на формирование эффективного спроса со стороны населения (Siciliani L. et al., 2013; OECD, 2020a). Мероприятия,

оказывающие влияние на увеличение объема медицинских услуг, являются наиболее распространенными. К ним относят: изменение способа оплаты медицинских услуг, устранение кадрового дефицита, обеспечение доступа в режиме 24/7 к врачам общей практики (далее – ВОП), применение стационарозамещающих технологий. Мероприятия по формированию эффективного спроса включают в себя приоритизацию медицинской помощи, т.е. выделение категорий пациентов или видов помощи с разной степенью доступности, и предоставление пациентам расширенного выбора медицинских организаций. Государственные гарантии предельных сроков ожидания медицинской помощи западные исследователи относят к политике смешанного типа, направленной и на предложение, и на спрос. В своем исследовании мы придерживаемся этой же классификации государственной политики при рассмотрении зарубежного опыта и мероприятий, проводимых в России. К вышеупомянутой классификации добавлены мероприятия, проводимые на уровне медицинских организаций – на микроуровне. Сущность данных мероприятий заключается в выявлении «слабых» мест и оптимизации внутренних процессов в медицинских организациях с целью ликвидации зоны неэффективности и повышения доступности медицинской помощи.

Установление государственных гарантий предельных сроков ожидания медицинской помощи

Между странами наблюдается сильная вариация гарантированных предельных (целевых) сроков ожидания медицинской помощи, что связано с ресурсными возможностями национальных систем здравоохранения. Например, в Финляндии плановый прием терапевта или ВОП гарантирован в течение одного дня, консультация специалиста – в течение трех недель, а плановая госпитализация – в течение 3–6 месяцев. Те же целевые показатели в Эстонии составляют: пять дней, шесть недель и восемь месяцев соответственно (OECD, 2020 A).

Ключевой вопрос – это обеспечение гарантий и возможность их выполнения. В странах ОЭСР целевые показатели основаны на оценке фактического времени ожидания, т.е. возможность их достижения определяется исходя из сложившегося уровня ресурсного обеспечения. В разработке государственных гарантий принимают участие различные политические и профессиональные организации. Например, в Англии целевые показатели определяются по результатам дискуссий между членами Парламента, сотрудниками Национальной системы здравоохранения и представителями образовательных медицинских организаций. Важной составляющей государственных гарантий является постоянный мониторинг фактических сроков ожидания, на основании чего проводится политика регулирования спроса и предложения, а в случае ее неэффективности – корректировка целевых показателей (Appleby, 2019).

Еще один важный аспект – применение в ряде стран финансовых и управленческих санкций к медицинским организациям – нарушителям гарантий. Так, в Англии установлены штрафы за несоблюдение государ-

ственных гарантий сроков ожидания, а руководители таких медицинских организаций могут лишиться своих должностей (такую политику иногда называют «цели и террор» (goals and terror)). Благодаря такой политике 90% пациентов получают медицинскую помощь в установленный период времени. В Финляндии под санкционные меры попадают муниципалитеты, не выполняющие целевые показатели государственных гарантий. Однако анализ финского опыта показал, что каждый раз, когда санкционный режим ослабляется, время ожидания медицинской помощи увеличивается; сами финны называют это эффектом «резиновой ленты» (Siciliani et al., 2013). Кроме того, применение санкций сопряжено с риском оппортунистического поведения медицинских организаций, включая манипулирование показателями по отдельным специальностям и профилям коек, расстановку приоритетов первоочередного оказания помощи в пользу тех ее видов, доступность которых легче обеспечить. Западные эксперты склонны считать санкции кратковременно действующим механизмом управления объемами медицинской помощи (ibid.).

Мероприятия, направленные на увеличение объема медицинских услуг

Изменение способа оплаты медицинских услуг. Изменение способа оплаты с предварительного (оплата фиксированного согласованного объема услуг) на ретроспективный (оплата за фактический объем оказанных услуг) позволяет сокращать сроки ожидания за счет стимулирования медицинских организаций увеличивать объем предоставляемых услуг. Например, в Словении применяется практика снятия количественных ограничений финансового покрытия отдельных медицинских услуг, имеющих длительный срок ожидания (OECD, 2020a). В Нидерландах в 2001 г. фиксированное бюджетное финансирование стационарной помощи заменили на выплаты по видам оказанных услуг. Наряду с другими проводимыми мероприятиями, к 2010 г. это позволило сократить среднее время ожидания планового оперативного лечения с 12 до 7 недель для операций по протезированию тазобедренного, коленного суставов и до 5 недель для операции по удалению катаракты (Siciliani et al., 2013). Однако с 2013 г. вновь наблюдается увеличение сроков ожидания, что, возможно, связано с введением бюджетных ограничений, являющихся ответной мерой на растущий спрос (OECD, 2020a).

Изменение способа оплаты медицинских услуг является распространенной политикой сокращения сроков ожидания среди стран ОЭСР, но не может применяться длительно, поскольку вступает в конфликт с политикой сдерживания затрат. Перераспределение финансовых средств происходит в рамках установленного бюджета отрасли, что неизменно ведет к недофинансированию других областей здравоохранения.

Устранение кадрового дефицита. Многие страны ОЭСР принимают на работу выпускников медицинских вузов из-за рубежа, чтобы увеличить численность врачей в краткосрочной перспективе (Swami et al., 2018). Для устранения кадрового дефицита в долгосрочной перспективе реализуются такие политические меры, как кадровое планирование, социальная

поддержка медицинских работников, делегирование ряда задач от врачей к медицинским сестрам.

Политика средне- и долгосрочного кадрового планирования основана на анализе структуры заболеваемости населения и демографических прогнозах, что позволяет регулировать целевой набор в медицинские вузы и целенаправленно готовить врачей наиболее востребованных специальностей. Особое внимание уделяется подготовке врачей общей практики и среднего медицинского персонала с расширенным функционалом. Именно на первичное звено здравоохранения приходится больше всего обращений граждан. Врач общей практики обеспечивает постоянное наблюдение за пациентами с хроническими заболеваниями, координацию и преемственность лечения. От организации первичной медицинской помощи зависит число обращений к специалистам и потребность в госпитализациях. В США, Канаде, Англии, Франции, Финляндии регламентируется доля мест в медицинских вузах, готовящих ВОП, на уровне 40–50% от общего числа обучающихся (Шейман и др., 2018). Помимо кадрового планирования, в Норвегии, Англии, Португалии оказывается государственная поддержка ВОП для их удержания в первичном звене (Siciliani et al., 2013).

Многие страны ОЭСР расширяют роль среднего медицинского персонала в оказании услуг первичной медико-санитарной помощи (далее – ПМСП). Медицинские сестры вовлекаются в вопросы санитарного просвещения и иммунизации населения, выписывают направления на анализы, участвуют в наблюдении за пациентами с хроническими заболеваниями. Такая политика очень характерна для Англии, Финляндии, Нидерландов, Ирландии, Эстонии, Латвии, Израиля, Португалии и Испании (OECD, 2020a). Перераспределение обязанностей между ВОП и средним медицинским персоналом позволяет освободить врачей от ряда функций, что в свою очередь увеличивает охват населения первичной помощью.

Обеспечение доступа в режиме 24/7 к врачам общей практики. Было установлено, что посещение ВОП в нерабочее время (вечернее, ночное время и в выходные дни) недоступно для большинства жителей стран ОЭСР, при этом сокращение на 10% рабочего времени врача общей практики ведет к увеличению на 12% среднего времени ожидания приема (Swami et al., 2018).

Наиболее распространенными вариантами оказания ПМСП в нерабочее время являются: организация работы дежурных групп из числа штатных сотрудников; работа «заместительных служб» – врачей и медицинских сестер, не относящихся к основному штату сотрудников медицинской организации и работающих по контракту; организация самостоятельных врачебных центров, специализирующихся на оказании ПМСП в нерабочее время (например, «Huisartsenpost» в Нидерландах, «Maisons médicales de garde» во Франции); прием пациентов с несложной патологией на базе отделений неотложной помощи больниц. Государственная поддержка врачей, работающих в ночное время и выходные дни, реализуется в виде финансового поощрения и предоставления нефинансовых ресурсов, например, в Норвегии некоторые муниципалитеты предостав-

ляют бесплатно медицинские кабинеты, оснащенные необходимыми материалами и инструментами (Berchet et al., 2016). Однако без роста численности работающих врачей эти меры оказывают незначительное влияние на увеличение общего времени работы ВОП: они скорее приводят к перераспределению отработанных часов в течение недели и росту сроков ожидания медицинской помощи в будние дни (Swami et al., 2018). Обращение пациентов в плановом порядке не к своему лечащему врачу нарушает принципы непрерывности и координации медицинской помощи, приводит к дублированию услуг. Также оказание плановой медицинской помощи в нерабочее время может стимулировать рост необоснованного спроса на медицинские услуги (Berchet et al., 2016).

Применение стационарозамещающих технологий. За рубежом накоплен богатый опыт реализации стационарозамещающих технологий, позволяющих разгрузить круглосуточные стационары, повысить эффективность использования коечного фонда и тем самым сократить сроки ожидания госпитализации. Распространенными являются дневные стационары для лиц с неврологической патологией, последствиями травм, инвалидов и лиц престарелого возраста (Forster, 1999). Открытие отделений однодневного послеоперационного наблюдения в Португалии позволило сократить среднюю продолжительность госпитализации на 50% без снижения качества оказываемой медицинской помощи (Болт-Крисмас, 2015). В Англии с 2011 г. число коек в дневных стационарах увеличилось на 15,5%, а количество пролеченных в них пациентов – на 22,7% (NHS, 2021).

Мероприятия, направленные на формирование эффективного спроса

Приоритизация медицинской помощи. Данная политика предполагает установление таких клинических критериев отбора пациентов на лечение, как механизм регулирования листа ожидания плановой госпитализации. Врач определяет показания к хирургическому вмешательству с учетом тяжести состояния пациента и предполагаемой выгоды от лечения, при этом пациенты условно делятся на три группы: 1) нуждающиеся в лечении в максимально короткий срок; 2) ожидающие плановой операции; 3) имеющие показания к динамическому наблюдению. Так, например, пациенты второй группы проходят лечение в Дании в течение двух месяцев, в Австралии – трех месяцев, а в Новой Зеландии – шести месяцев (OECD, 2020a). Пациенты третьей группы имеют наименьшую степень тяжести и не включаются в список ожидания, а направляются для динамического наблюдения по месту жительства (к терапевту, ВОП или семейному доктору) (Siciliani et al., 2013).

Норвегия с 2002 г. ввела индивидуальное для каждого пациента предельное время ожидания госпитализации, которое определяется на основе оценки тяжести состояния. В 2018 г. 98% пациентов получили медицинскую помощь в рамках своего индивидуального времени ожидания (OECD, 2020a).

Внедрение приоритизации медицинской помощи в перечисленных странах сопровождалось разработкой профессиональными сообществами стан-

дартизованных клинических критериев отбора пациентов, утвержденных на законодательном уровне, что позволило сделать процедуру формирования листов ожидания легитимной и прозрачной.

Предоставление пациентам расширенного выбора медицинских организаций. В Дании пациентам предоставляется право выбора клиники (в том числе частной) в другом регионе при отсутствии у пациента возможности госпитализироваться в своем регионе в течение 30 дней с даты выдачи направления. В этом случае оплата лечения происходит за счет средств региона проживания пациента, тем самым стимулируя регионы удерживать пациентов. Такая политика способствует сокращению сроков ожидания медицинской помощи и увеличению доли участия частного сектора в обслуживании пациентов (OECD, 2020a). В Португалии при ожидании медицинской помощи больше 75% от гарантированного срока пациенту выдается ваучер, позволяющий обратиться в любую государственную или частную медицинскую организацию. Это привело к сокращению листа ожидания плановой госпитализации на 39% (Siciliani et al., 2013). В 2011 г. Евросоюз принял директиву, согласно которой в случае задержки лечения пациенты могут обратиться за медицинской помощью в любую страну – член Евросоюза, при этом стоимость лечения полностью компенсируется. Таким образом, пациенты получают возможность получить медицинскую помощь в гарантированные сроки (Директива, 2011).

Предоставление пациентам расширенного выбора медицинских организаций является сильным фактором, заставляющим медицинские организации снижать сроки ожидания. Данное направление государственной политики дает реальные результаты, когда сопровождается платой за объемы медицинской помощи. Однако стоит учитывать, что предоставление пациентам расширенного выбора медицинских организаций может приводить к нарушению преемственности в процессе лечения, дублированию диагностических исследований, увеличению числа врачебных посещений, а также влечет дополнительные расходы на обеспечение переезда и проживания.

Изучение зарубежного опыта позволяет сделать выводы о том, что изолированная государственная политика, направленная только на увеличение объема медицинских услуг или только на формирование эффективного спроса, трудно реализуема в долгосрочной перспективе. Как правило, все мероприятия по увеличению предложения экономически затратны, временное увеличение финансирования не позволяет накопить ресурсы «впрок», чтобы скомпенсировать избыточный спрос. Приоритизация медицинской помощи – действенный метод по снижению спроса, но требует внедрения инструментов определения приоритетов при плановом лечении, которые надежно устанавливают клиническую потребность и пользу медицинских вмешательств. Предоставление пациентам расширенного выбора поставщиков медицинских услуг может быть хорошим стимулом для медицинских организаций к сокращению сроков ожидания, но и данная политика имеет свои недостатки. Таким образом, для достижения устойчивого результата целесообразно применение комбинированного подхода к управлению сроками ожидания медицинской помощи.

Реализация политики сокращения сроков ожидания медицинской помощи в России

Установление государственных гарантий предельных сроков ожидания медицинской помощи

По сравнению со странами ОЭСР, в России установлены более строгие требования к срокам ожидания плановой медицинской помощи: для приема участкового врача (терапевта, педиатра) – 24 часа, консультации врачей-специалистов – 14 дней, срок ожидания плановой госпитализации – не более 14 дней со дня выдачи направления на госпитализацию (ПП РФ N 2299, 2020).

Государственные гарантии в отношении предельных сроков ожидания медицинской помощи могут быть реализованы только тогда, когда они подкрепляются рядом мероприятий, направленных на сокращение длительных сроков ожидания. Первоначально в стране должна быть налажена система мониторинга фактического времени ожидания, позволяющая сопоставить целевые показатели с потенциалом системы здравоохранения для их достижения.

В России государственные гарантии сроков ожидания утверждены в конце 2014 г., а государственная система мониторинга реализуется только с 2018 г., когда начинает внедряться «Система мониторинга возможности записи на прием к врачу», позволяющая аккумулировать и анализировать информацию о записях пациентов к врачам поликлиник через портал государственных услуг. Однако часто электронная запись пациентов ограничивается определенным временным интервалом (14 дней), что не позволяет отследить «хвост» пациентов, не имеющих возможности записаться на прием в отведенный интервал. В ряде регионов электронная запись к врачу производится преимущественно через локальные информационные системы, существенную долю могут составлять обращения по «живой» очереди без предварительной записи. Стоит отметить, что на федеральном уровне отсутствуют единые требования к методике расчета показателей сроков ожидания медицинской помощи. В локальных нормативно-правовых актах отдельных субъектов (например, г. Москвы) отражены целевые показатели временной доступности первичной медицинской помощи с указанием методики их расчета, но показателей оценки и методики расчета сроков ожидания плановой госпитализации нет (Приказ ДЗМ N 632, 2015). Связано это с источниками получения информации. В большинстве регионов отсутствуют единые информационные системы, объединяющие стационары, не ведутся единые листы ожидания. Исключением являются Кемеровская область (система «Управление госпитализацией»), г. Санкт-Петербург (подсистема «Управление очередями на оказание медицинской помощи»), Архангельская область («Портал госпитализации»), Красноярский край («Системы планирования госпитализации») и Ставропольский край («Госпитализация» («ЕИР263»)) (Шейман, Шишкин и др., 2019).

Таким образом, на сегодняшний день в России нет полноценной системы сбора информации по фактическим срокам ожидания медицинской по-

мощи, что открывает возможности для формального отношения к установленным предельным срокам ожидания.

Мероприятия, направленные на увеличение объема медицинских услуг

Изменение способа оплаты медицинских услуг. В России действует система оплаты предварительно согласованных объемов медицинской помощи (ФЗ N 326-ФЗ, 2010). Превышение установленных объемов считается основанием для отказа от их оплаты страховой медицинской компанией. С одной стороны, такая политика стимулирует медицинские организации к грамотному планированию своей деятельности, с другой – подвергает финансовым рискам за выполнение услуг сверх установленных норм, что неизбежно ведет к снижению доступности медицинской помощи и увеличению сроков ее ожидания. Компромисс здесь – оплата услуг в предварительно согласованных объемах в сочетании с ретроспективной оплатой сверхплановых объемов на основании дополнительных соглашений с Комиссией по разработке территориальных программ обязательного медицинского страхования (далее – ОМС). На практике же медицинским организациям зачастую приходится добиваться оплаты сверхплановых объемов медицинской помощи в судебном порядке. На сегодняшний день сложно назвать такую систему гибкой.

Устранение кадрового дефицита. В 2019 г. укомплектованность врачебных должностей в поликлиниках в среднем по стране составила 82,1% (при коэффициенте совместительства 1,2), а в Нижегородской, Псковской, Тульской, Ульяновской областях, Камчатском крае и в Еврейской автономной области этот показатель оказался ниже 70% (ЕМИСС, 2019).

В последние годы проводится политика, направленная на исправление текущей ситуации с кадровым дефицитом: повышение заработной платы медицинским работникам первичного звена; заключение договоров о целевом обучении между потенциальным работодателем и студентами 3–6 курсов; программы «Земский доктор» и «Земский фельдшер»; социальная поддержка медицинских работников (например, выделение жилой площади или компенсация арендной платы, льготное кредитование) (Семенова, 2019). В ряде регионов можно наблюдать делегирование части обязанностей врачей среднему медицинскому персоналу. Например, в московских поликлиниках выдать некоторые справки и направление на рутинные анализы, выписать рецепт на назначенное врачом лекарство может медицинская сестра самостоятельно, при этом запись к врачу не требуется. Более значимого расширения функционала среднего медицинского персонала первичного звена пока ожидать не приходится. Связано это с существующей системой среднего медицинского образования, не позволяющего расширить круг профессиональных обязанностей, и с кадровым дефицитом. В России соотношение врачей и медицинских сестер в первичном звене в 2019 г. составило 1:0,9 (в педиатрической службе – 1:1,04; в терапевтической службе – 1:0,8) (ЦНИИОИЗ, 2020). В то же время в странах ОЭСР средний показатель по данным за 2017 г. был равен 1:2,5 (OECD, 2020b).

Расширение мощности медицинских организаций. С 2005 г. в России отмечается реорганизация поликлиник и больниц в филиалы или подразделения крупных учреждений. В регионах чаще объединяют территориальные медицинские службы в единый медицинский комплекс. Ресурсное перераспределение направлено на сокращение общего числа больничных коек с целью снижения средней продолжительности стационарного лечения, предполагая увеличение оборота койки и числа пролеченных пациентов в год. В первичном звене в результате структурных преобразований увеличился доступ к дефицитным специалистам и диагностическим услугам в пределах поликлинического объединения. В результате сроки ожидания приема специалистов, лабораторных и инструментальных исследований сокращаются. В Москве с 2010 по 2015 г. время ожидания приема специалиста в поликлинике уменьшилось в 2–3 раза, компьютерной томографии – с 60 до 15 дней, а ультразвуковых исследований – в среднем с 10 до семи дней (Шейман, Шевский, 2019).

Применение стационарозамещающих технологий. С 2010 по 2016 г. число дневных стационаров в России увеличилось на 33%, данные за последние годы отсутствуют (ЕМИСС, 2010–2016). В 2018 г. доля операций, выполненных в амбулаторных условиях и условиях дневного стационара, составила 35,7% от всех выполненных оперативных вмешательств (Росстат, 2019). Перераспределение пациентов с круглосуточных на дневные стационары в совокупности с сокращением средней продолжительности госпитализации позволяет увеличить оборот койки в круглосуточных стационарах, а следовательно, сократить сроки ожидания плановой госпитализации.

Мероприятия, направленные на формирование эффективного спроса

Приоритизация медицинской помощи. В России отсутствуют четкие критерии приоритизации при оказании медицинской помощи. Однако в условиях ресурсных ограничений выбор очередности и «отсев менее нуждающихся» все равно происходит, но скрыто. Формами скрытого отбора пациентов является бюрократическая волокита при оформлении документов для дорогостоящего лечения, территориальная доступность (например, жителям Москвы и других крупных городов легче получить специализированную, в том числе высокотехнологичную медицинскую помощь (далее – ВМП), чем жителям сельской местности и отдаленных регионов), привилегии отдельных групп населения (Власов, 2000). Например, для пациентов остается непрозрачной процедура формирования списка очередников на получение ВМП, отсутствует налаженная информационная связь с органами здравоохранения, в результате чего сохраняется неопределенность в отношении фактических сроков ожидания и причины отсутствия продвижения очереди в листе ожидания (Sheiman, 2019).

Предоставление пациентам расширенного выбора поставщиков медицинских услуг. Застрахованные в системе ОМС граждане имеют право на получение медицинской помощи в рамках базовой программы ОМС на всей территории страны (ФЗ N 326-ФЗ, 2010). В соответствии со ст. 21 Федерального закона от 21.11.2011 N 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан

в Российской Федерации», граждане имеют право один раз в год выбрать медицинскую организацию, оказывающую ПМСП, и лечащего участкового врача. Также пациенты имеют право самостоятельно записаться на прием к ряду специалистов (например, к офтальмологу, хирургу и др.). Несмотря на территориально-участковый принцип оказания ПМСП, в некоторых регионах (например, в г. Москве) существует возможность записаться к любому участковому врачу поликлиники при условии отсутствия свободного интервала для записи на выбранное время у своего лечащего врача (Приказ ДЗМ N 413, 2015). Также пациент имеет право на выбор медицинской организации, оказывающей специализированную медицинскую помощь, в соответствии с территориальной программой государственных гарантий. При отсутствии соответствующего ресурсного обеспечения медицинских организаций региона направление может быть выдано в медицинские организации других субъектов страны (ФЗ N 326-ФЗ, 2010).

Однако разный уровень материально-технического обеспечения, кадровый дефицит и, как следствие, перегруженность наиболее оснащенных медицинских организаций ограничивают возможности выбора. Получение медицинской помощи в других субъектах страны сопряжено с дополнительными расходами пациентов на переезд и проживание. Обоснованный выбор ограничивается также отсутствием открытой информации о показателях качества и безопасности медицинской деятельности, средних сроках ожидания в той или иной медицинской организации. Но есть и положительные региональные примеры – например, на сайте¹ территориального фонда ОМС Ставропольского края в режиме реального времени можно увидеть наличие свободных мест в круглосуточных и дневных стационарах региона.

В России официально нет практики направления пациентов в частные организации при невозможности оказания услуг в гарантированный срок в государственных медицинских организациях. Пациенты вынуждены обращаться в частные клиники за свой счет. Обзор судебной практики показывает, что в случае обращения пациентов в суд с просьбой возместить потраченные деньги на платные медицинские услуги суд чаще удовлетворит иск, если удастся доказать, что были нарушены сроки оказания медицинской помощи государственной медицинской организацией. При этом накладывается штраф на медицинскую организацию².

По сравнению со странами ОЭСР, в России действуют наиболее строгие требования к срокам ожидания плановой медицинской помощи. Однако данные гарантии не могут быть обеспечены, что связано с отсутствием налаженной системы мониторинга фактических сроков ожидания, с ресурсными ограничениями отрасли, слабо развитым механизмом приоритизации, кадровым дефицитом в первичном звене здравоохранения. На этом фоне актуальным будет поиск путей оптимизации процессов на уровне медицинских организаций, позволяющий также сократить сроки ожидания плановой медицинской помощи.

¹ URL: <https://tfomssk.ru/nayti-mesta-dlya-gospitalizatsii/>.

² URL: <https://www.zdrav.ru/articles/4293662183-20-m08-03-sroki-ozhidaniya-medicinskoj-pomoshch>.

Возможности сокращения сроков ожидания плановой медицинской помощи на микроуровне

Организация свободной записи на прием к врачам первичного звена

Традиционно плановая запись пациентов на прием к своему лечащему врачу (терапевту, ВОП) осуществляется на любое свободное время в графике врача. Пациенты, обратившиеся с неотложной ситуацией, как правило, редко могут попасть к своему лечащему врачу в день обращения и направляются к дежурному врачу, который оказывает помощь только в рамках основной причины обращения, не обеспечивая удовлетворение всех запросов пациента за один визит. Примерно в половине случаев пациенты, обратившиеся к дежурному врачу, повторно записываются к своему лечащему врачу для решения других плановых вопросов. В итоге возможность заблаговременной записи пациентов на прием, с одной стороны, и вынужденное обращение с неотложными ситуациями к дежурному врачу, с другой стороны, приводят к сокращению предложения в краткосрочной перспективе и искусственному увеличению спроса.

В отличие от традиционной записи модель организации свободной записи подразумевает постепенное увеличение доли зарезервированных приемов в графике лечащих врачей для визитов пациентов в день обращения, в том числе для пациентов с неотложными ситуациями. Место в графике врача освобождается путем постепенного сокращения доли заблаговременных записей на первичный прием. Внедрение в практику данной модели происходит в несколько этапов: обучение персонала, оценка спроса на плановую запись, работа с «задолженностями» по приему за счет временного увеличения графика работы организации, сокращение доли предварительной записи (Murray et al., 2003).

Согласно опубликованным данным, внедрение в практику модели организации свободной записи позволило на 35% увеличить долю пациентов, ожидающих приема врача ≤ 1 дня после обращения в медицинскую организацию (Pierdon et al., 2004).

Работа с несостоявшимися приемами врачей поликлиники

Анализ данных информационной системы ЕМИАС в г. Москве за 2019 г. показал, что на прием к врачу поликлиники не является до 19% записавшихся пациентов (ЦНИИОЗММ, 2020). Наиболее частые причины несостоявшихся приемов – отсутствие технической возможности отменить прием и забывание пациентами о назначенном приеме. Предлагаются следующие мероприятия по снижению доли несостоявшихся приемов: предварительные телефонные звонки или sms-оповещения; информационные стенды и плакаты, напоминающие пациентам о необходимости заблаговременной отмены незапланированных визитов; выдача пациентам визиток с указанием даты и времени записи к врачу (Claveau et al., 2020). Выбор вида напоминания должен быть ориентирован на возможности медицинской организации и возраст пациентов. Например, для пациентов молодого и среднего

возраста предпочтительным являются текстовые сообщения, в то время как для пациентов старшей возрастной группы – телефонные звонки. Снижение доли несостоявшихся приемов будет способствовать повышению доступности медицинской помощи и, как следствие, сокращать фактические сроки ее ожидания.

Применение процессного подхода при подготовке пациентов к госпитализации

Одной из причин длительных сроков ожидания плановой госпитализации является затянутый процесс догоспитальной подготовки пациентов. Связано это с недостаточным взаимодействием между амбулаторным и стационарным звеном и, как следствие, отсутствием единых регламентированных алгоритмов подготовки пациентов к госпитализации, в том числе к оперативному лечению. Решением может быть оптимизация процесса догоспитальной подготовки пациентов, разработка и обязательное использование единых клинических протоколов подготовки пациентов к госпитализации, повышение координирующей функции лечащего врача. Примером может служить подготовка к госпитализации онкологических пациентов в клинике Кливленда в США (Khorana et al., 2019). Суть подхода заключается в выявлении причин задержки госпитализации, разработке плана маршрутизации пациентов при подготовке к госпитализации, создании мультидисциплинарных команд, занимающихся процессами подготовки пациентов к операции, создании системы координации и мониторинга сроков ожидания госпитализации. В результате проводимых организационных изменений удалось сократить догоспитальный этап с 41 до 29 дней.

Интенсификация стационарной помощи

Сроки ожидания госпитализации напрямую зависят от средней продолжительности стационарного лечения. Улучшение организации и интенсификация лечебно-диагностического процесса позволяют добиваться необходимого клинического результата без потери качества и осуществлять выписку пациентов в более ранние сроки. Примером может служить технология Fast-track – комплекс мероприятий, проводимых в пред-, интра-, послеоперационный период и направленных на сокращение сроков пребывания пациентов в стационаре, снижение частоты развития послеоперационных осложнений и ускорение восстановления нормальной активности пациентов. При применении Fast-track ключевым отличием от традиционного подхода в предоперационном периоде является отказ от голодания и механического очищения кишечника перед операцией, а также обязательный осмотр пациента оперирующим хирургом и анестезиологом на амбулаторном этапе, что позволяет госпитализировать пациента в день операции. Fast-track протокол подразумевает отказ от установки дренажей в зону операции и применение мультимодального обезболивания, в том числе местного, позволяющего эффективно купировать боль, не влияя на двигательную активность пациента. В ортопедии применение данной технологии позволяет начинать разработку движений в суставе

и активизацию пациента уже через 2–3 часа после операции и добиться необходимого результата через 4–5 дней. Применение технологии Fast-track в Многопрофильном медицинском центре Банка России при проведении эндопротезирования коленного и тазобедренного суставов позволило сократить средние сроки стационарного лечения с 14 до четырех дней (Черкашов, 2020).

Мероприятия, проводимые на уровне медицинских организаций, в дополнение к государственной политике (а порой и независимо от нее) позволяют добиться неплохих результатов в сокращении сроков ожидания медицинской помощи без существенных финансовых затрат. Приведенные примеры мероприятий по сокращению сроков ожидания медицинской помощи на уровне медицинских организаций в большей степени отражают зарубежный опыт. Исключением являются мероприятия по интенсификации стационарной помощи. Таким образом, опыт мероприятий на уровне медицинских организаций по сокращению сроков ожидания медицинской помощи следует активнее изучать и внедрять в российскую практику.

Выводы и рекомендации

Проведенный анализ показывает возможность многоуровневого и многопланового воздействия на проблему временной доступности плановой медицинской помощи. Распространенным направлением государственной политики зарубежных стран является установление гарантий предельных сроков ожидания медицинской помощи. Однако результативность установленных гарантийных сроков зависит от их соблюдения. Добиться этого можно только через активное политическое регулирование, включающее мониторинг фактических сроков ожидания с целью оценки потребности в медицинской помощи со стороны населения и ресурсных возможностей системы здравоохранения; реализацию мероприятий, направленных на повышение предложения и сокращение спроса на медицинские услуги; контроль за выполнением целевых показателей.

Анализ зарубежного опыта демонстрирует широкий выбор мероприятий по сокращению сроков ожидания медицинской помощи, но в то же время показывает отсутствие единого универсального подхода, лишенного недостатков.

Мероприятия государственной политики в первую очередь должны быть направлены на устранение «слабых мест» в системе здравоохранения, приводящих к увеличению очередей.

В отличие от зарубежных государств, в России сложнее выделить мероприятия, направленные на сокращение сроков ожидания медицинской помощи; а те, что проводятся, имеют неоднозначный эффект. Гарантированные государством предельные сроки ожидания медицинской помощи в России – самые оптимистичные по сравнению с другими странами. Однако данные гарантии не имеют соответствующего ресурсного подкрепления, единого государственного подхода к их мониторингу и регулированию в зависимости от возможностей системы и потребностей общества.

Исключение составляют отдельные регионы страны, где успешно реализуются мероприятия по сокращению сроков ожидания. В Санкт-Петербурге, Кемеровской и Архангельской областях выстроены системы мониторинга фактических сроков ожидания плановой госпитализации, налажена работа по формированию единых по региону списков ожидания.

Интересным представляется опыт регулирования сроков ожидания медицинской помощи на уровне отдельных организаций. Конечно, эффект этих мероприятий ограничен одной или несколькими медицинскими организациями, но при массовом тиражировании лучших практик можно достичь ощутимого результата.

С учетом изученного международного и российского опыта можно сформулировать следующие конкретные рекомендации по созданию системы управления сроками ожидания плановой медицинской помощи в России:

1. *Реализовать на практике систему мониторинга фактических сроков ожидания медицинской помощи.* С учетом масштаба страны и разного уровня ресурсного обеспечения региональной системы здравоохранения, целесообразно создание региональных систем мониторинга на основе информационных систем территориальных фондов ОМС, которые должны быть интегрированы в единую информационную систему в сфере здравоохранения (ЕГИСЗ). Примером предоставления информации пациентам и врачам о сроках ожидания плановой госпитализации и количестве свободных мест в медицинских организациях может являться Ставропольский край.
2. *Закрепить на законодательном уровне механизмы гибкой оплаты медицинской помощи,* позволяющие за счет регулирования способов оплаты медицинской помощи управлять предложением медицинских услуг и спросом на них. Для этого необходимо разработать упрощенную процедуру оплаты сверхплановых объемов медицинской помощи по тем профилям и конкретным услугам, где сроки ожидания существенно превышают действующие нормативы на определенный процент.
3. *Разработать единые правила приоритизации медицинской помощи,* обязательные для исполнения на всех уровнях организации медицинской помощи, понятные для врачей первичного звена, направляющих пациентов на госпитализацию, формирующих листы ожидания, и для врачей стационаров. Информация по правилам и порядку госпитализации должна быть доступна для пациентов. Приоритетность лечения должна основываться не только на характере заболевания пациента, но и учитывать вопросы, касающиеся качества жизни пациента (способность осуществлять повседневную деятельность, оценка психосоциального и психологического статуса).
4. *Обеспечить формирование системы средне- и долгосрочного планирования подготовки медицинских кадров с акцентом на врачей и средний медицинский персонал участковой службы.*
5. *Выявлять и поощрять успешный опыт организационных изменений в медицинских организациях, позволивший сократить сроки ожидания медицинской помощи.*

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Болт-Крисмас О., Димсон Дж., Клосс К. Интегрированное медицинское обслуживание // Вестник McKinsey. Теория и практика управления. 2015. № 32. URL: <http://vestnikmckinsey.ru/healthcare-and-pharmaceuticals/Integrirovannoe-meditsinskoe-obsluzhivanie/Print>.
2. Власов В.В. Медицина в условиях дефицита ресурсов. М.: Триумф, 2000.
3. ЕМИСС. Укомплектованность врачебных должностей в подразделениях, оказывающих медицинскую помощь в амбулаторных условиях в 2019 г. Дата последнего обновления: 13.05.2020. URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/59510>.
4. ЕМИСС. Число дневных стационаров в 2010–2016 гг. Дата последнего обновления: 20.08.2020. URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/41681>.
5. Медицинский портал – специалистам медицинских учреждений. Штрафы за нарушение сроков ожидания медицинской помощи. Дата публикации: 03.08.2020. URL: <https://www.zdrav.ru/articles/4293662183-20-m08-03-sroki-ozhidaniya-meditsinskoj-pomoshchi>.
6. Росстат. Здравоохранение в России. 2019: Стат. сб. /Росстат. М., 2019.
7. Семенова Т.В. Медицинские кадры России. Кадровый дисбаланс и его устранение в здравоохранении // Вестник Росздравнадзора. 2019. № 4. С. 49–60.
8. ФОМнибус. Опрос граждан РФ от 18 лет и старше: «Состояние здравоохранения и самые острые проблемы этой сферы. Общие оценки ситуации. Позитивные и негативные перемены». 2019. URL: <https://fom.ru/Zdorove-i-sport/14202>.
9. ЦНИИОИЗ. Ресурсы и деятельность медицинских организаций здравоохранения // Сборник ЦНИИОИЗ. Часть 1 и 2. 2020.
10. НИИОЗММ. Эксперты НИИОЗММ проанализировали ситуацию с несостоявшимися визитами москвичей к врачам. Дата публикации: 17.07.2020. URL: <https://niioz.ru/news/otdel-metodologii-provedeniya-audita-effektivnosti-proanaliziroval-situatsiyu-s-nesostoyavshimisya-v/>.
11. Черкашов А.М., Кадыров Ф.Н., Шарамко Т.Г. и др. Повышение эффективности организации ортопедической помощи с применением технологии Fast-track // Проблемы стандартизации в здравоохранении. 2020. № 11–12. С. 79–85.
12. 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.
13. Шейман И. М., Сажина С. В. Кадровая политика в здравоохранении: как преодолеть дефицит врачей // Мир России. 2018. № 27(3). С. 130–153.
14. Шейман И. М., Шишкин С. В., Кусакина В. О. и др. Сроки ожидания медицинской помощи: зарубежный опыт и российская практика: Докл. к XX Апрель. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 9–12 апр. 2019 г. / Рук.: С. В. Шишкин. М.: Изд. дом НИУ ВШЭ, 2019.

15. Appleby J. What is the point of waiting time targets if they can't be met? // BMJ. 2019. Vol. 364 (I845). DOI:10.1136/bmj.l845.
16. Berchet C., Nader C. The organisation of out-of-hours primary care in OECD countries // OECD Health Working Paper. No. 89. OECD Publishing, Paris. 2016.
17. Claveau J., Authier M., Rodrigues I. et al. Patients' missed appointments in academic family practices in Quebec // Canadian Family Physician. 2020. Vol. 66. P. 349–355.
18. Connor J. Someone Else's War: Fighting for the British Empire in World War I. I.B. Tauris, London. 2019.
19. Forster A., Young J., Langhorne P. Systematic review of day hospital care for elderly people // BMJ. 1999. Vol. 318, no. 7187. P. 837–841.
20. Khorana A.A., Bolwell B.J. Reducing time-to-treatment for newly diagnosed cancer patients // NEJM Catalyst. February 14. 2019. URL: <https://catalyst.nejm.org/doi/full/10.1056/CAT.19.0010>.
21. Murray M., Berwick D.M. Advanced access: reducing waiting and delays in primary care // JAMA. 2003. Vol. 289, no. 8. P. 1035–1040.
22. NHS. Hospital episode statistics for admitted patient care and outpatient data. 2021. URL: <https://digital.nhs.uk/data-and-information/publications/statistical/hospital-episode-statistics-for-admitted-patient-care-outpatient-and-accident-and-emergency-data/>.
23. OECD. Waiting times for health services: next in line. OECD health policy studies. OECD Publishing, Paris. 2020 (A).
24. OECD. Realising the potential of primary health care. OECD Health Policy Studies. OECD Publishing, Paris. 2020 (B).
25. Pierdon S., Charles T., McKinley K. et al. Implementing Advanced Access in a Group Practice Network // Fam. Pract. Manag. 2004. Vol. 11, no. 5. P. 35–38.
26. Sheiman I. Maximum waiting times guarantee in Russia: does it improve access to health care? // Higher School of Economics Research Paper. No. WP BRP 23/PSP/2019. 2019. URL: <https://ssrn.com/abstract=3482408> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3482408>.
27. Siciliani L., Borowitz M., Moran V. Waiting Time Policies in the Health Sector: What Works? OECD Health Policy Studies. OECD Publishing, Paris. 2013.
28. Swami M., Gravelle H., Scott A., Williams J. Hours worked by general practitioners and waiting times for primary care // Health Econ. 2018. Vol. 27, no.10. P. 1513–1532.

ОФИЦИАЛЬНЫЕ ДОКУМЕНТЫ:

1. Директива Европейского парламента и Совета Европейского союза 2011/24/ЕС от 09.03.2011 «О правах пациентов в трансграничном медицинском обслуживании».

2. Постановление Правительства Российской Федерации от 28.12.2020 N 2299 «О Программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов».
3. Приказ Департамента здравоохранения г. Москвы от 25.05.2015 N 413 «Об утверждении регламента предоставления услуги «Предварительная запись в электронном виде на прием к врачу, диагностические исследования и лечебные процедуры».
4. Приказ Департамента здравоохранения г. Москвы от 29.07.2015 N 632 «Об утверждении целевых показателей оценки качества и эффективности деятельности учреждений, находящихся в ведении Департамента здравоохранения города Москвы, и критериев оценки эффективности и результативности деятельности руководителей государственных учреждений города Москвы, находящихся в ведении Департамента здравоохранения города Москвы».
5. Федеральный закон от 29.10.2010 N 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации».

REFERENCES

1. Appleby, J. (2019) 'What is the point of waiting time targets if they can't be met?', *BMJ*, 364 (I845).
2. Berchet, C. and Nader, C. (2016) 'The organisation of out-of-hours primary care in OECD countries', *OECD Health Working Paper*, 89.
3. Bolt-Krismas, O., Dimson, Dzh. and Kloss, K. (2015) 'Integrirovannoe medicinskoe obsluzhivanie' [Integrated healthcare], *Vestnik McKinsey. Teoriya i praktika upravleniya*, 32. Available at: <http://vestnikmckinsey.ru/healthcare-and-pharmaceuticals/Integrirovannoe-meditsinskoe-obsluzhivanie/Print> (Accessed 02 December 2020).
4. Cherkashov, A.M., Kadyrov, F.N. and Sharamko, T.G. (2020) 'Povysheniye effektivnosti organizatsii ortopedicheskoy pomoshchi s primeneniye tekhnologii Fast-track', [Improving the efficiency of orthopedic treatment with Fast-track protocol] *Problemy standartizatsii v zdravookhraneni*, 11–12, p. 79–85.
5. Claveau, J., Authier, M. and Rodrigues, I. (2020) 'Patients' missed appointments in academic family practices in Quebec', *Canadian Family Physician*, 66, pp. 349–355.
6. CNIIOIZ (2020) 'Resursy i deyatel'nost' meditsinskikh organizatsiy organizatsiy zdravookhraneniya' [Resources and activities of medical healthcare organizations], *Sbornik CNIIOIZ*. Part 1 and 2.
7. Connor, J. (2019) *Someone else's war: Fighting for the British empire in World War I*. London: I.B. Tauris.

8. EMISS (2010–2016) *Chislo dnevnykh statsionarov v 2010–2016 gg.* [Number of day hospitals in 2010–2016]. Available at: <https://www.fedstat.ru/indicator/41681> (Accessed 28 March 2021).
9. EMISS (2020) *Ukomplektovannost' vrachebnykh dolzhnostej v podrazdeleniyakh, okazyvayushchikh meditsinskuyu pomoshch' v ambulatornykh usloviyakh v 2019 g.* [Staffing of medical positions in units providing medical care on an outpatient basis in 2019]. Available at: <https://www.fedstat.ru/indicator/59510/> (accessed 05 February 2021).
10. FOMnibus (2019) *Opros grazhdan RF o t18 let i starshe: «Sostoyanie zdravoohraneniya i samye ostrye problemy etoj etoy sfery. Obshchie otsenki situatsii. Pozitivnye i negativnye peremeny».* [A survey of Russian citizens about 18 years of age and older: «The state of health care and the most acute problems in this area. General assessments of the situation. Positive and negative changes.»]. Available at: <https://fom.ru/Zdorove-i-sport/14202> (Accessed 15 September 2020).
11. Forster, A., Young, J. and Langhorne, P. (1999) 'Systematic review of day hospital care for elderly people', *BMJ*, 318 (7187), pp. 837–841.
12. Khorana, A.A. and Bolwell, B.J. (2019) 'Reducing time-to-treatment for newly diagnosed cancer patients', *New England Journal of Medicine Catalyst*.
13. Meditsinskiy portal (2020) *Spetsialistam medicinskih uchrezhdenijuchrezhdeniy. SHtrafy Shtrafy za narushenie srokov ozhidaniya meditsinskoj meditsinskoy pomoshchi* [Penalties for violation of waiting times for medical care]. Available at: <https://www.zdrav.ru/articles/4293662183-20-m08-03-sroki-ozhidaniya-medicinskoj-pomoshchi> (accessed 24 November 2020).
14. Murray, M. and Berwick, D.M. (2003) 'Advanced access: Reducing waiting and delays in primary care', *JAMA*, 289 (8), pp. 1035–1040.
15. NHS (2021) *Hospital episode statistics for admitted patient care and outpatient data.* Available at: <https://digital.nhs.uk/data-and-information/publications/statistical/hospital-episode-statistics-for-admitted-patient-care-outpatient-and-emergency-data/> (Accessed 06 March 2021).
16. NIIOZMM (2020) *Eksperty NIIOZMM proanalizirovali situatsiyu s nesostoyavshimisya vizitami moskvichej moskvichej k vracham* [NIIOZMM experts analyzed the situation with the canceled visits of Muscovites to doctors]. Available at: <https://niiroz.ru/news/otdel-metodologii-provedeniya-audita-effektivnosti-proanaliziroval-situatsiyu-s-nesostoyavshimisya-v/> (Accessed 25 November 2020).
17. OECD (2020a) 'Waiting times for health services: Next in line', *OECD Health Policy Studies*. Paris: OECD Publishing.
18. OECD (2020b) 'Realising the potential of primary health care', *OECD Health Policy Studies*. Paris: OECD Publishing.
19. Pierdon, S., Charles, T. and McKinley, K. (2004) 'Implementing advanced access in a group practice network', *Fam Pract Manag*, 11 (5), pp. 35–38.

20. Rosstat (2019) Zdravookhranenie v Rossii [Healthcare in Russia. 2019]. *Stat.sb. Rosstat*. Moscow.
21. Semenova, T.V. (2019) 'Medicinskie Meditsinskie kadry Rossii. Kadrovyy disbalans i ego ustranenie v zdravookhraneni' [Medical personnel in Russia. Personnel imbalance and its elimination in healthcare], *Vestnik Roszdravnadzora*, 4, p. 49–60.
22. Sheiman, I. (2019) 'Maximum waiting times guarantee in Russia: does it improve access to health care?', *Higher School of Economics Research Paper*, WP BRP 23/PSP/2019. Available at: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3482408>.
23. Shejman, I. M. and Sazhina, S. V. (2018) 'Kadrovaya politika v zdravookhraneni: kak preodolet' defitsit vrachey' [Human resources policy in healthcare: How to overcome the shortage of doctors], *Mir Rossii*, 27 (3), pp. 130–153.
24. Shejman, I. M. and Shevskij, V.I. (2019) 'Protsessy kontsentratsii i integratsii meditsinskikh sluzhb v zarubezhnom i otechestvennom zdravookhraneni: est' li pri-rashchenie efekta?' [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.
25. Shejman, I. M., SHishkin, S. V. and Kusakina, V. O. (2019) *Sroki ozhidaniya medicinskoj pomoshchi: zarubezhnyj opyt i rossiyskaya praktika: dokl. k XX Apr. mezhdunar. nauch. konf. po problemam razvitiya ekonomiki i obshchestva* [Medical care waiting times: Foreign experience and Russian practice], XX International Conf. HSE, Moscow, 9–12 April 2019. Moscow: HSE.
26. Siciliani, L., Borowitz, M. and Moran, V. (2013) 'Waiting time policies in the health sector: What works?', *OECD Health Policy Studies*. OECD Publishing.
27. Swami, M., Gravelle, H., Scott, A. and Williams, J. (2018) 'Hours worked by general practitioners and waiting times for primary care', *Health Econ*, 27 (10), pp. 1513–1532.
28. Vlasov, V.V. (2000) *Meditsina v usloviyakh defitsita resursov* [Medicine in a resource-scarce environment]. Moscow: Triumph.

Статья поступила в редакцию 24.12.2020; одобрена после рецензирования 10.06.2021; принята к публикации 28.10.2020.

Научная статья

УДК 346.62

DOI: 10.17323/1999-5431-2021-0-4-159-184

МЕТОДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ НАЛОГОВЫМИ РИСКАМИ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ КОРОНАВИРУСНОЙ ИНФЕКЦИИ (ОПЫТ РОССИИ И ПОЛЬШИ)

¹ **Маслов Кирилл Владиславович,**

² **Кожевников Олег Александрович,**

³ **Савоськин Александр Владимирович**

¹ Кандидат юридических наук, доцент, кафедра государственного и муниципального права, Омский государственный университет им. Ф. М. Достоевского. E-mail: mas_law@mail.ru, ORCID:0000-0001-8384-277X

² Доктор юридических наук, профессор, кафедра конституционного и международного права, Уральский государственный экономический университет; профессор кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета. E-mail: jktu1976@yandex.ru, ORCID:0000-0003-1371-7249

³ Доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного и международного права, Уральский государственный экономический университет; профессор, кафедра конституционного права, Уральский государственный юридический университет. E-mail: savoskinav@yandex.ru, ORCID:0000-0002-7112-6845

Аннотация. Статья посвящена методам государственного управления в период первой волны коронавирусной инфекции в контексте обеспечения налоговой безопасности государств. Для сравнения используется опыт России и Польши – двух постсоциалистических стран, имеющих одинаковые основы управленческих и правовых систем. Целью работы является выявление и классификация методов государственного управления, применяемых органами государственной власти

для поддержки экономических систем России и Польши с позиций их влияния на налоговую безопасность.

Методологическую базу исследования составили философская теория безопасности (в рамках которой разработаны характеристики таких явлений, как риски и угрозы безопасности, а также принципы ее обеспечения), формально-юридический метод (с помощью которого осуществлен подбор нормативных правовых актов, закрепляющих применяемые методы государственного управления, и толкование их положений в соответствии с правилами формальной логики и юриспруденции), сравнительно-правовой метод (посредством которого производились отбор и сопоставление друг с другом российских и польских нормативных правовых актов), анализ российских и зарубежных доктринальных источников в области теории и практики государственного управления, административного и налогового права.

Эмпирическую базу исследования составили нормативно-правовые акты и данные государственной статистики Российской Федерации и Республики Польша, Международного валютного фонда и Всемирного банка. Выявлены характеристики налоговых рисков, вызванных пандемией коронавирусной инфекции, установлено их соотношение с угрозами налоговой безопасности. Проведена авторская классификация методов государственного управления налоговыми рисками в условиях пандемии коронавирусной инфекции, охарактеризованы административные и экономические меры, как прямо, так и косвенно воздействующие на налоговую систему. Сделаны выводы об эффективности основных мер управления налоговыми рисками, применяемых в России и Польше, при этом отмечается, что в России применяемым мерам свойственно большее разнообразие и, кроме того, уделяется большое внимание проактивным мерам поддержки. Теоретическая и практическая значимость исследования заключается в том, что оно позволяет выявить имеющийся потенциал управленческих решений в случае очередной волны пандемии либо возникновения новых кризисных явлений в экономике, сопровождающихся сокращением спроса и предложения на рынках (военные конфликты, чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера и т.п.).

Ключевые слова: налоговая безопасность, пандемия, государственное управление, меры государственной поддержки, налоговые риски, налоговая политика, COVID-19.

Для цитирования: Маслов К.В., Кожевников О.А., Савоськин А.В. Методы государственного управления налоговыми рисками в условиях пандемии коронавирусной инфекции (опыт России и Польши) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2021. № 4. С. 159–184. DOI: 10.17323/1999-5431-2021-0-4-159-184.

Финансирование: Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20–1–00292 «Правовое обеспечение налоговой безопасности государства в условиях международной экономической интеграции» (исполнитель – К.В. Маслов).

Статья подготовлена в рамках проекта по поддержке публикаций авторов российских образовательных и научных организаций в научных изданиях НИУ ВШЭ (программа «Университетское партнерство»).

Original article

METHODS OF TAX RISKS MANAGEMENT BY THE STATE IN THE CONTEXT OF THE CORONAVIRUS PANDEMIC (EXPERIENCE OF RUSSIA AND POLAND)

¹ Kirill V. Maslov, ² Oleg A. Kozhevnikov, ³ Alexander V. Savoskin

¹ Ph.D. (in Legal Sciences), Associate Professor, the Department of State and Municipal Law, Omsk State University named after F.M. Dostoevsky, Russia. E-mail: mas_law@mail.ru, ORCID:0000-0001-8384-277X

² Doctor of Law, Professor, the Department of Constitutional and International Law, Ural State University of Economics; Professor, the Department of Constitutional Law, Ural State University of Law, Russia. E-mail: jktu1976@yandex.ru, ORCID:0000-0003-1371-7249

³ Doctor of Law, Associate Professor, Head of the Department of Constitutional and International Law, Ural State Economic University; Professor, the Department of Constitutional Law, Ural State Law University, Russia. E-mail: savoskinav@yandex.ru, ORCID: 0000-0002-7112-6845

Abstract. The article examines the methods of public governance during the first wave of coronavirus infection in the context of ensuring the national tax security. The authors use the experience of Russia and Poland – two post-socialist countries having the same foundations of administrative and legal systems. The purpose of the paper is to identify and evaluate the effectiveness of public governance methods used by public authorities to support the economic systems of Russia and Poland from the point of view of their impact on national tax security. The methodology is based on the philosophical theory of security which served as a basis for designing the characteristics of security risks and threats, as well as the principles of its provision. The authors also used the formal legal interpretation of legal acts to select normative legal acts fixing the applied methods of public administration as well as to clarify their provisions in accordance with the rules of formal logic and jurisprudence. The comparative method was used to select and compare Russian and Polish normative legal acts, Russian and foreign doctrinal sources in the field of theory and practice of public administration, administrative and tax law. The empirical basis of the research consists of normative legal acts and state statistics of the Russian Federation and the Republic of Poland, the International Monetary Fund and the World Bank. The characteristics of tax risks caused by the coronavirus pandemic are revealed, and their correlation with threats to tax security is established. The authors classified tax risk governance methods in the context of the coronavirus pandemic and characterized administrative and economic measures that directly and indirectly affect the tax system. Conclusions are made about the effectiveness of the main tax risk governance measures applied in Russia and Poland, while the Russian measures differ in a wide variety and a high proportion of proactive support

measures. The theoretical and practical significance of the research lies in the fact that it allows to identify the existing potential of governance decisions in case of another wave of the pandemic or the emergence of new crisis phenomena in the economy, accompanied by a reduction in supply and demand in the markets (military conflicts, natural and man-made emergencies, etc.).

Keywords: tax security, pandemic, governance, government support measures, tax risks, tax policy, COVID-19.

For citation: Maslov, K.V., Kozhevnikov, O.A. and Savoskin, A.V. (2021) 'Methods of tax risks management by the state in the context of the coronavirus pandemic (experience of Russia and Poland)', *Public Administration Issues*, 4, pp. 159–184 (in Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2021-0-4-159-184.

JEL Classification: K34, E62, H12

Acknowledgments. The study was carried out with the financial support of the Russian Foundation for Basic Research within the framework of scientific project No. 20-11-00292 «Legal support of tax security of the state in the context of international economic integration» (executor – K.V. Maslov).

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

Изменения в экономических системах и общественной жизни государств, вызванные пандемией коронавирусной инфекции и мерами по противодействию ее распространению, оказали существенное влияние на налоговые доходы бюджетов, а потому могут рассматриваться как угрозы экономической (Kozicki, Gornikiewicz, Walkowiak, 2020, p. 328) и, в частности, налоговой безопасности, которые должны минимизироваться методами государственного управления.

Налоговую безопасность государства можно определить как уровень развития системы государственного управления, выражающийся в защищенности жизненно важных интересов государства и налогоплательщиков посредством минимизации внутренних и внешних угроз сбору такого количества налоговых доходов, которое соответствует запланированному с учетом необходимости полного финансирования всех функций и задач государства и муниципальных образований как в текущем периоде, так и в целях перспективного развития (Маслов, 2017, с. 33).

Несмотря на предпринимаемые с 2020 г. попытки осмысления пандемии как угрозы безопасности (Tachmatzidis, 2020, p. ii) и реализованных государствами мер поддержки экономики в условиях пандемии (Stanczyk, 2020, pp. 116–136; Kowalski, 2020, pp. 253–273), комплексные исследования, посвя-

ценные влиянию таких мер на минимизацию налоговых рисков государств, в юридической и экономической литературе отсутствуют. Притом что такие исследования способны содействовать в решении важной научно-практической проблемы выявления налогового потенциала управленческих решений в случае очередной волны пандемии либо возникновения новых кризисных явлений в экономике, сопровождающихся сокращением спроса и предложения на рынках (военные конфликты, чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера и т.п.). Потому целью настоящей работы является выявление и классификация методов государственного управления, применяемых органами государственной власти для поддержки экономических систем России и Польши с позиций их влияния на налоговую безопасность. Для сравнения используется опыт России и Польши как двух постсоциалистических стран, имеющих одинаковые основы управленческих и правовых систем.

Налоговые риски как разновидность угроз налоговой безопасности

В юридической и экономической литературе вместо термина «угроза налоговой безопасности» более широкое распространение получила категория «налогового риска». Она достаточно часто используется в контексте причинения ущерба исключительно интересам налогоплательщиков: неопределенность относительно достижения целей хозяйствующего субъекта в результате воздействия факторов, связанных с процессом налогообложения (Гончаренко, 2009b, с. 6); «возможное наступление неблагоприятных правовых последствий для налогоплательщика в результате действий (бездействия) органов государства и органов местного самоуправления» (Щекин, 2007, с. 8), «упущенную возможность также можно рассматривать как налоговый риск» (Hoyng, Kloosterhof, Macpherson, p. 30).

Иные авторы отмечают, что налоговые риски сопровождают деятельность не только налогоплательщиков и иных невластных участников отношений в сфере налогообложения, но свойственны и государству (Саттарова, 2015, с. 26–28). Риск для бизнеса заключается в том, что ему придется платить больше налогов, а риск для государственного казначейства – не собрать тот дополнительный налог, который мог бы быть уплачен (Quentin, 2019).

В правовых и экономических исследованиях, затрагивающих налоговые риски государства, описываются следующие их признаки.

- Они возникают как при принятии нормотворческих решений в сфере налогообложения, так и при осуществлении контроля за соблюдением налогового законодательства, или «из-за задействования налогоплательщиками методов минимизации налогообложения» (Пинская, 2009, с. 44). Такая характеристика не является исчерпывающей, фактически риски возникают в процессе реализации не только законотворческой и контрольной, но и иных функций органов государственной власти.
- Они заключаются в неисполнении задач по обеспечению доходной части бюджета администрируемыми на подведомственной территории налогами и сборами (Чекулаева, 2013, с. 342).

- В результате таких действий (бездействий) участников налоговых правоотношений «возможно наступление материальных (прежде всего финансовых) и иных последствий» (Гончаренко, 2009а, с. 18) в виде недополучения налогов в бюджет.

Рассмотренные характеристики налоговых рисков вполне достаточны для выводов об их сущности. Во-первых, налоговые риски выражаются в действиях и бездействиях властных и невластных участников общественных отношений. Риск всегда связан с субъектом, который осуществляет выбор в условиях неопределенности одного из альтернативных действий или бездействий. Во-вторых, такие действия и бездействия приводят к негативным последствиям в виде недополучения налоговых доходов бюджетов. Эти свойства являются специфичными атрибутами такой формы угроз налоговой безопасности, как деяния.

Налоговыми рисками можно именовать такие угрозы налоговой безопасности, которые выражаются в деяниях участников налоговых отношений, связанных с неверной оценкой объективной ситуации и способных с той или иной степенью вероятности привести к недополучению бюджетом налоговых доходов, а равно причинить вред правам и законным интересам участников отношений в сфере налогообложения.

Угрозы налоговой безопасности, вызванные пандемией Covid-19

К угрозам налоговой безопасности государства, наряду с налоговыми рисками, относятся события, способные воспрепятствовать сбору количества налоговых доходов, соответствующего запланированному с учетом необходимости полного финансирования всех функций и задач государства и муниципальных образований как в текущем периоде, так и в целях перспективного развития.

Среди таких событий, безусловно, находится пандемия коронавирусной инфекции, вызвавшая:

- сокращение числа налогоплательщиков вследствие смерти и лишения трудоспособности;
- снижение экономической активности населения, предпочитающего минимизировать социальные контакты, а следовательно, и экономические транзакции, выступающие объектами налогообложения.

Пандемия коронавирусной инфекции привела к возникновению таких налоговых рисков, как:

- административные ограничения предпринимательской деятельности (прекращение работы предприятий сферы культуры и общественного питания, а также ограничение работы предприятий иных отраслей экономики), повлекшие радикальное снижение налоговой базы по личным и косвенным налогам в национальном и даже международном масштабе;
- административные ограничения права граждан на свободу передвижения (режимы самоизоляции и четырнадцатидневная обсервация по приезде в другой субъект федерации) (Лунгу, 2020, с. 73), фактически

- уничтожившие налоговую базу предприятий пассажирского транспорта, сферы туризма (Kozicki, Gornikiewicz, Walkowiak, 2020, p. 337);
- ограничение осуществления своих функций органами государственной власти (прекращение приема граждан органами государственной власти, мораторий на проведение мероприятий налогового контроля, полное приостановление функционирования судов), препятствующие реализации налогоплательщиками своих прав на информацию и обжалование незаконных актов налоговой администрации, а также выявлению налоговых правонарушений;
 - неуплата начисленных налогов налогоплательщиками, вынужденными в условиях падения доходов и отсутствия значимых сбережений отдавать приоритет расходам, направленным на сохранение жизнеспособности предприятий (выплата арендной платы, погашение и обслуживание кредитов);
 - сокращение в целом всех видов затрат экономическими субъектами (включая увольнение персонала, снижение размера оплаты труда, предоставление неоплачиваемых отпусков, игнорирование инвестиций и крупных покупок) и увеличение сбережений, влекущее сокращение налоговой базы по налогу на доходы физических лиц, страховым взносам и косвенным налогам.

По степени направленности на поступление налогов в бюджет мы полагаем, что в качестве прямых угроз следует выделять действия и события, связанные с распространением способов уклонения от уплаты налогов и неэффективным налоговым администрированием; а деяния и события, иным образом влияющие на налоговые доходы бюджетов (включая снижение налогооблагаемой базы экономических агентов), считать косвенными угрозами.

Налоговые риски, связанные с непосредственным уклонением от уплаты налогов и страховых взносов, относятся к прямым угрозам налоговой безопасности. Все иные приведенные типы угроз, вызванных пандемией коронавирусной инфекции, независимо от формы их выражения, способствуют развитию явлений, влекущих снижение налоговых поступлений в бюджеты (хотя это и не является основным следствием их функционирования), т.е. выступают косвенными угрозами налоговой безопасности, так как потенциально способны привести к снижению налогооблагаемой базы, способствовать распространению уклонения от уплаты налогов, снижению эффективности налогового контроля.

Противодействие таким явлениям, учитывая их природу, не может быть самостоятельной целью правового обеспечения налоговой безопасности, но недопущение их развития, несомненно, должно быть включено в перечень задач при моделировании последствий управленческого воздействия на общественные отношения как в налоговой, так и в иных сферах общественной жизни. Потому противодействие такого рода угрозам выступает объектом не столько налогового, сколько административно-правового и конституционно-правового регулирования. Налоговая безопасность обеспечивается мерами по корректировке и самой налоговой системы, и системы публичного управления в целом.

Основания классификации методов государственного управления налоговыми рисками в условиях пандемии

Попробуем выяснить, какие из принятых в период распространения коронавирусной инфекции управленческих мер способствовали обеспечению налоговой безопасности. Не создавали ли они сами по себе угрозы такой безопасности? Необходимо учитывать существование юридических угроз налоговой безопасности государства, которые связаны, в первую очередь, с дефектами юридической техники и без того сложного для понимания законодательства о налогах (включая отсутствие базовых понятий и институтов, а также противоречие между актами различной отраслевой принадлежности), с его бессистемными и многочисленными правками, а равно с отсутствием реакции на изменяющиеся общественные отношения; с неопределенностью в юридическом значении правовых актов органов исполнительной власти и актов судебного толкования (Kalinowski, 2020, pp. 513–525).

Анализ административно-правовой литературы показывает, что при всех различиях в структуре и буквальном содержании предлагаемых дефиниций методов государственного управления ученые практически единогласны в описании их ключевых специфических характеристик. В частности, они указывают на их свойство выступать средством осуществления компетенции субъектами государственного управления по упорядочивающему воздействию на управляемые системы, нацеленность на обеспечение практической деятельности органов публичной власти, на их отражение, как правило, в правовых актах (см.: Осинцев, 2005, с. 39).

В качестве методов государственного управления той или иной сферой общественной жизни, включая налогообложение, часто выделяют лишь два – убеждение и принуждение (Калинина, 2014, с. 1170), иногда дополняя их поощрением (Петров, 1993). Полагаем, что методы государственного управления налоговыми рисками гораздо более разнообразны, нежели просто убеждение (включая поощрение) и принуждение, и представляют собой различные сочетания упомянутых методов, как минимум, в силу многочисленности сфер возникновения угроз налоговой безопасности государства и дифференциации их содержания.

Во многих работах методы государственного управления объединяются в группы: экономические и административные либо косвенные и прямые методы (Костенников, Куракин, Павлюк, 2013, с. 438). Собственно административные методы управления часто подразделяют на меры предупреждения, пресечения и взыскания (ответственности), дополняя их мерами, применяемыми в производстве по делам об административных правонарушениях, и административно-восстановительными мерами (Макарейко, Никифоров, Скляр, 2002, с. 38). Иногда ученые подразделяют методы государственного управления на методы административного: регулирования, наблюдения, ограничения, принуждения, арбитражного (Машаров, 2012, с. 117). Полагаем, не следует смешивать такие элементы государственного управления, как функции и методы. Отдельные функции управления (ре-

гулирование, наблюдение, разрешение споров) реализуются не с помощью специфических, лишь им присущих методов, а посредством уникального сочетания общеуправленческих методов. Экономические методы подразделяют на: налоги, гарантии, кредиты, дотации, таможенные тарифы и пошлины (Овсянко, 2000, с. 22).

Между тем такое подразделение, очевидно, не учитывает весь арсенал экономических методов, включающих, как минимум, также распределение прибыли, материальное поощрение, имущественные льготы, угрозу материальных санкций или материального ущерба (Костенников, Куракин, Павлюк, 2013, с. 438).

Мы считаем, что наиболее полно учесть особенности принятых мер управления налоговыми рисками в условиях пандемии поможет их классификация.

Такие меры в соответствии с обозначенной общей группировкой можно подразделить на прямые и косвенные. По характеру угроз налоговой безопасности, которые выступают объектом управленческого воздействия, методы управления можно подразделить на: непосредственно направленные на регулирование налоговой системы и косвенно влияющие на ее функционирование.

В Польше, как и в России, меры, направленные на государственную поддержку населения в период пандемии, принимались в несколько этапов. Первый комплекс мер польского правительства – так называемый «Антикризисный щит», соединивший нормы различных отраслей права (Kozminski, Rudnicki, 2020, pp. 105–121) – был направлен на обеспечение рабочих мест, поддержку частных компаний и государственных инвестиций и проведение иных мероприятий. Этот комплекс актов оценивался специалистами как достаточно хаотичная первая попытка управленческого осмысления вызванного пандемией кризиса (Drinoczi, Bien-Kacala, 2020, p. 172). Вторая стимулирующая программа была сосредоточена на налоговых льготах для предпринимателей и финансовой помощи фермерам¹. Третий комплекс правительственных мер («Антикризисный щит 3.0») содержал широкий спектр мер экономической поддержки и налоговых льгот, в том числе для частных предпринимателей и государственного сектора экономики (например, железных дорог), правоохранительных органов и судебной системы (Osinska, Zalewski, 2020, pp. 40–57). Четвертая редакция «Антикризисного щита» была принята в июне 2020 г.² и предусматривала субсидирование процентных ставок по банковским креди-

¹ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 [Закон Республики Польша от 16 апреля 2020 г. «О специальных инструментах поддержки в связи с распространением вируса SARS-CoV-2»] // Dziennik Ustaw. 2020. Poz. 695.

² Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 [Закон Республики Польша от 19 июня 2020 г. о доплатах к ставке банковских кредитов, предоставляемых предпринимателям, пострадавшим от последствий COVID-19, и об упрощенном порядке утверждения договора в связи с наступлением COVID-19] // Dziennik Ustaw. 2020. Poz. 1086.

там для обеспечения ликвидности предпринимателей, пострадавших от COVID-19, а также ослабление ограничений по дистанционной работе (Roberts, Chmielowski, 2020).

Административные методы государственного управления налоговыми рисками в условиях пандемии в России и Польше

Анализируя практику правотворчества в России и европейских странах в период распространения коронавирусной инфекции, среди прямых административных мер, непосредственно воздействующих на налоговую систему, можно выделить следующие:

1. Меры, освобождающие налогоплательщиков от налоговой ответственности. Постановлением Правительства РФ от 02.04.2020 N 409 на наиболее острый период первой волны пандемии был установлен мораторий на привлечение к налоговой ответственности за непредставление документов в налоговые органы.

2. Предоставление отсрочки в передаче налоговой отчетности. Постановлением Правительства РФ от 02.04.2020 N 409 закреплена отсрочка предоставления годовой бухгалтерской отчетности и налоговой отчетности в течение наиболее острого периода первой волны пандемии для большинства предприятий. Аналогичные меры приняты в Польше (Stanczyk, 2020, р. 118), в частности сроки подготовки отчетности по трансфертному ценообразованию продлены до конца 2020 г.

Обе приведенные группы мер направлены на поддержание доверия к государству со стороны налогоплательщиков, лишенных в связи с ограничениями на работу своих предприятий возможности подготовки и представления документации органам налогового администрирования.

3. Меры, ограничивающие проведение мероприятий налогового контроля. Постановлением Правительства РФ от 02.04.2020 N 409 был установлен мораторий на проведение налоговых проверок в самый сложный период первой волны пандемии. В Польше же было предусмотрено приостановление сроков налоговых проверок и иных налогово-процессуальных сроков на наиболее острый период пандемии. К указанной группе мер следует отнести и установленную в Польше юридическую фикцию, согласно которой почтовая корреспонденция, требующая подтверждения получения – в основном это письма органов власти, не считается доставленной в период действия чрезвычайной эпидемической ситуации и двух недель после его окончания. Указанная фикция, однако, не распространяется на корреспонденцию, направляемую в рамках налогового контроля по уже выявленному налоговому правонарушению, уголовного судопроизводства, прокурорского надзора, исполнительного производства.

4. Меры, ограничивающие принудительное взыскание налоговой задолженности. Пунктом 7 Постановления Правительства Российской Федерации от 02.04.2020 N 409 предусмотрено приостановление принудительного взыскания налоговой задолженности малого и среднего бизнеса, предприятий из наиболее пострадавших от пандемии отраслей экономики.

5. Мораторий на введение в действие дополнительных обязанностей налогоплательщиков. В Польше, например, был перенесена дата начала применения новой формы налоговой декларации по НДС, введение розничного налога перенесено с 1 июля 2020 г. на 1 января 2021 г., продлено действие освобождения от налога на операции с виртуальными валютами (Alicka et al., 2020, pp. 5–15). Исходя из экспертных оценок поступлений от розничного налога³, перенос его вступления в силу стоил польскому бюджету порядка 700 млн злотых (около 150 млн евро).

Среди административных мер, косвенно влияющих на функционирование налоговой системы, можно выделить следующие:

1. Дерегулирование, связанное с отменой устаревших либо наиболее обременительных в условиях пандемии обязательных требований. Разновидностью дерегулирования выступает временный мораторий на применение обязательных требований, в особенности, связанных со значительными издержками. Так, например, Федеральным законом от 01.04.2020 N 98-ФЗ введена отсрочка до 01.01.2021 для исполнения обязанности по установке российского программного обеспечения на отдельные виды электроники. Дерегулирование снижает транзакционные издержки субъектов хозяйствования (включая коррупционные (Шпренгел, 2020, с. 156–179)), высвобождая денежные средства для инвестиций в развитие, в конечном счете, налоговой базы.

2. Усиление координации между органами исполнительной власти.

3. Перевод функций органов исполнительной власти в онлайн-формат, совершенствование концепции электронного правительства. Так, приказом Федеральной налоговой службы от 20 марта 2020 г. N ЕД-7-2/181@ была предусмотрена обязанность обеспечить ознакомление налогоплательщиков с материалами налоговых проверок, рассмотрение дел о налоговых правонарушениях и обмен процессуальными документами, составляемыми в ходе такого рассмотрения, с использованием телекоммуникационных каналов связи. Справедливости ради нужно отметить, что во многих территориальных налоговых органах эти обязанности фактически не исполнялись.

Интересен польский опыт по направлению государственными органами отдельным категориям юридических лиц корреспонденции с помощью специальной услуги почтовой связи, при которой заказное письмо принимается в бумажном виде, а затем доставляется адресату в виде электронного документа без личной подписи отправителя (так называемая «гибридная почта»).

В Польше на период пандемии предусмотрена возможность предоставления счетов-фактур в электронной форме с согласия покупателя.

4. Мораторий на принудительное взыскание задолженности и на объявление должника банкротом. Такой мораторий установлен Постановлением Правительства Российской Федерации от 03.02.2020 N 428 в отноше-

³ Wchodzi w życie podatek handlowy. Sklepy o największych obrotach zapłacą nową daninę. URL: <https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/8057181,podatek-handlowy-od-supermarketow-sprzedazy-detalicznej-2021.html>.

нии предприятий из отраслей, наиболее пострадавших от коронавирусной инфекции, а также стратегических и системообразующих предприятий. К указанной группе мер следует отнести закрепление как в российском, так и в польском законодательстве упрощенных процедур банкротства (см: Adamus, 2020, pp. 293–303).

5. Ограничение проведения мероприятий государственного контроля (надзора). Так, в России нормами ч. 1.1 ст. 26.2 Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ и Постановлением Правительства РФ от 03.04.2020 N 438 установлен запрет проведения в 2020 г. плановых проверок в отношении субъектов малого предпринимательства, некоммерческих организаций с численностью сотрудников до 200 человек и иных организаций и предпринимателей, чья деятельность не связана с высоким или чрезвычайно высоким риском причинения вреда (соответствующим классом опасности). Также существенно сокращены основания для проведения внеплановых проверок. Такие меры, в некотором смысле, способствуют снижению транзакционных издержек бизнеса, однако представляются несоразмерными той угрозе общественным отношениям, которая возникает при исключении проверочных мероприятий в отношении значительного числа субъектов предпринимательства. Между тем меры, обеспечивающие экономическую безопасность государства, не должны создавать существенную угрозу иным объектам безопасности.

6. Автоматическое продление срока действия лицензий и иных разрешений на осуществление отдельных видов предпринимательской деятельности. Такие меры предусмотрены Постановлением Правительства Российской Федерации от 03.04.2020 N 440.

7. Меры, направленные на административное ограничение применения гражданско-правовых норм и гражданско-правовой ответственности бизнеса за неисполнение обязательств в период пандемии, направленные на установление баланса в экономическом положении хозяйствующих субъектов и, в конечном счете, на поддержание производства добавленной стоимости. Так, Постановлением Правительства РФ N 428 до 01.01.2021 запрещено начисление неустойки по договорам долевого участия в строительстве.

Статьей 19 Федерального закона от 01.04.2020 N 98-ФЗ, Постановлением Правительства РФ от 03.04.2020 N 439 закреплены права арендаторов требовать от арендодателей снижения арендной платы и предоставления отсрочки ее выплаты в связи с ограничениями в использовании арендованных помещений. Причем в целях сохранения экономической активности субъектам федерации рекомендовано оказание мер государственной поддержки арендодателям, потерявшим доходы вследствие такого законодательного решения. Однако в силу рекомендательного характера последней гарантии и переноса порядка механизма ее реализации на уровень субъектов федерации не была обеспечена ее универсальность.

В Польше на время действия запрета на ведение хозяйственной деятельности в коммерческих объектах с торговыми площадями более 2000 м² было предусмотрено приостановление взаимных обязательств сторон до-

говоров аренды помещений в таких объектах, соответствующее продление срока действия договоров аренды, а также запрет на расторжение договоров аренды до 30 июня 2020 г. и увеличение арендной платы по ним.

Федеральным законом от 03.04.2020 N 106-ФЗ и Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2020 г. N 435 императивно предоставлен льготный период с отсрочкой погашения суммы основного долга и уплаты процентов по кредитам (займам) субъектам малого и среднего предпринимательства из пострадавших отраслей, индивидуальным предпринимателям и физическим лицам, чьи доходы значительно снизились в период пандемии. К сентябрю 2020 г. в России было одобрено 62% поступивших в банки обращений о такой отсрочке, реструктурированы кредиты на 136,6 млрд рублей, что составило около 33,4% суммарного объема задолженности малых и средних предприятий из отраслей, входящих в перечень наиболее пострадавших⁴.

Кредитные каникулы для тех, кто потерял работу или основной источник дохода после 13 марта 2020 г., предусмотрены и в Польше.

Экономические методы государственного управления налоговыми рисками в условиях пандемии коронавирусной инфекции в России и Польше

В качестве экономических (косвенных) мер, непосредственно воздействующих на налоговую систему, следует выделить следующие:

1. Предоставление налоговых льгот. Федеральным законом от 01.04.2020 N 102-ФЗ для субъектов малого предпринимательства снижены страховые взносы до 15% с части выплат в пользу физических лиц, превышающих федеральный МРОТ. Субъекты малого и среднего предпринимательства и некоммерческие из пострадавших от пандемии отраслей, а также социально-ориентированные некоммерческие организации Федеральным законом N 172 от 08.06.2020 автоматически освобождены от налогов, кроме НДС, и страховых взносов за второй квартал 2020 г. В том числе в результате указанных мер поступление страховых взносов в российскую бюджетную систему в 2020 г. снизилось на 211,247 млрд рублей (примерно 2,3 млрд евро) в сравнении с 2019 г.⁵ В Польше трехмесячное освобождение от уплаты страховых взносов распространено лишь на предпринимателей, имеющих до 10 работников, а также на самозанятых, и только по их заявлению (Zajkowski, Żukowska, 2020, pp. 101–116). Такое освобождение стало самой популярной мерой поддержки в Польше – ею воспользовались порядка 40% всех получателей различных мер⁶. При этом она оказалась в гораздо меньшей

⁴ Коронавирус: сколько Россия потратила на поддержку экономики и помогло ли это. URL: <https://www.bbc.com/russian/features-54341368>.

⁵ Оперативный доклад об исполнении федерального бюджета за январь–декабрь 2020 года. URL: <https://ach.gov.ru/audit/12723>.

⁶ Mniej niż połowa firm skorzystała z pomocy w ramach tarczy antykryzysowej. URL: <https://businessinsider.com.pl/firmy/tarcza-antykryzysowa-ile-firm-skorzystalo-z-pomocy-badanie-bcc/q4p2m2r>.

степени обременительной для бюджетной системы: поступления страховых взносов в 2020 г. снизились в сравнении с 2019 г. лишь на 209,5 млн злотых (порядка 46 млн евро)⁷.

Также в Польше было введено освобождение от налогообложения в отношении доходов от коммерческой застройки в период с 1 марта 2020 г. по конец года.

В Польше также предусмотрена возможность зачета убытка, полученного по результатам 2020 г. (но не более 5 млн злотых), в счет доходов 2019 г. при снижении налогооблагаемого дохода более чем на 50%, посредством предоставления уточненной налоговой декларации (Sitek, 2020, р. 132). Условия данной льготы позволяют воспользоваться ею лишь в 2021 г., поэтому такая мера может оказаться неэффективной для предприятий, испытывающих критические проблемы с ликвидностью собственно в период пандемии.

В обеих странах перечни вычетов из налоговой базы по налогу на прибыль и налогу на доходы физических лиц расширены на выплаты, вызванные исключительно пандемией, а также связанные с благотворительностью. Позитивно следует оценить льготирование в Польше деятельности организаций, непосредственно противодействующих пандемии, за счет разовой полной амортизации основных средств, приобретенных для производства необходимых в борьбе с пандемией товаров, вычета специальных затрат на НИОКР и т.п.

2. Предоставление отсрочки (рассрочки) по уплате налогов. Постановлением Правительства РФ от 02.04.2020 N 409 была предоставлена отсрочка по уплате ряда налогов предприятиям из пострадавших от пандемии отраслей и системообразующим предприятиям. Также упрощены процедуры предоставления отсрочки (рассрочки) уплаты налогов для всех предприятий. В Польше отсрочка (рассрочка) уплаты налогов без взимания дополнительных начислений предусмотрена для всех налогоплательщиков, направивших заявление об этом в период пандемии, а также в течение 30 дней после его окончания.

Формой отсрочки является предоставляемое в Польше право организациям, имеющим задолженность по налогам, при снижении налогооблагаемых доходов более чем в два раза в сравнении с аналогичным периодом прошлого года уменьшать авансовые платежи по налогу на прибыль в течение 2020 г. Также в Польше на наиболее острый период пандемии была предусмотрена отсрочка в уплате налога на коммерческую недвижимость и авансов по налогу на доходы физических лиц, перечисляемых в бюджет налоговыми агентами (Sobanski, 2020, р. 8). В Польше в заявительном порядке предусмотрена отмена начисления пени на суммы страховых взносов, подлежащих уплате в 2020 г., что фактически означает инициативное получение беспроцентной отсрочки в уплате страховых взносов.

⁷ Informacja o sytuacji finansowej Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) w 2020 r. URL: <https://www.zus.pl/o-zus/dla-mediow/analizy-i-raporty/-/publisher/aktualnosc/1/sytuacja-fus-jest-stabilna/3972750>.

3. Субсидирование государством ставки по кредитам, предоставляемым на цели выплаты заработной платы, и обязательных начислений на нее. Постановлениями Правительства РФ от 02.04.2020 N 422 определены правила субсидирования таких кредитов, которые предоставляются субъектам, работавшим в наиболее пострадавших от пандемии отраслях предпринимательства, в том числе для целей выплаты не только заработной платы работникам, но и обязательных начислений на нее – то есть налоговых доходов бюджетов.

Среди экономических (косвенных) мер, опосредованно влияющих на налоговую безопасность, основными являются меры экономической поддержки населения. Они различаются в зависимости от метода оказания поддержки, и среди них можно назвать следующие:

1. Предоставление прямых безвозвратных субсидий как населению (с целью стимулирования платежеспособного спроса), так и предпринимателям (с целью сохранения рабочей силы и производства добавленной стоимости). Так, Постановлением Правительства Российской Федерации от 09.04.2020 N 474, Указом Президента России от 23 июня 2020 г. N 412 были предусмотрены прямые денежные выплаты семьям, имеющим детей. На эти цели в стране было потрачено 649,5 млрд руб. (примерно 7 млрд евро)⁸.

Постановлениями Правительства РФ от 24.04.2020 N 576, от 02.07.2020 N 976 предусмотрены субсидии для субъектов малого и среднего предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций за сохранение численности работников, а также в целях покрытия расходов на профилактику распространения коронавирусной инфекции, включая дезинфекцию. Особенно актуальными государственные субсидии являются для предпринимателей, которые временно оказались полностью лишенными возможности получать выручку. В отношении операторов выездного туризма такие меры предусмотрены Постановлением Правительства РФ от 25 апреля 2020 г. N 583, и они хотя бы минимально, но снизили вероятность банкротства (а значит, и будущего «обнуления» налоговой базы) всех представителей этого рынка.

Всего субъектам малого и среднего предпринимательства были предоставлены субсидии на вышеуказанные цели на сумму 90,977 млрд руб. (что эквивалентно 1 млрд евро)⁹, число получателей составило порядка 2,5 млн¹⁰.

Законом Республики Польша от 28 марта 2020 г. предусмотрено прямое субсидирование всех предприятий, уведомивших о снижении выручки не менее чем на 15%, в размере половины заработной платы сотрудников в течение трех месяцев. Что касается субъектов малого и среднего предпринимательства, то здесь субсидирование возможно в отношении каждого со-

⁸ Оперативный доклад об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов (январь – декабрь 2020 года) // Счетная палата РФ. С. 190. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/e37/e371835371389756c2d319de62f0bd12.pdf>.

⁹ Оперативный доклад об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов (январь–декабрь 2020 года). Счетная палата РФ. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/e37/e371835371389756c2d319de62f0bd12.pdf>.

¹⁰ Федеральная налоговая служба. URL: <https://www.nalog.gov.ru/rn77/business-support-2020/subsidy/>.

трудника в размере 90% минимальной заработной платы (что эквивалентно 50 тыс. рублей). Обязательным условием получения субсидии является запрет на увольнение сотрудника, чья заработная плата субсидируется, в течение трех месяцев после завершения периода субсидирования по причинам, не связанным с поведением этого работника¹¹. Субсидиями в Польше к концу 2020 г. воспользовались порядка 348 000 малых и средних предприятий (около половины их общей численности в Польше) с более чем 3,2 млн сотрудников. На это было израсходовано порядка 12 млн евро¹².

Индивидуальные предприниматели, самозанятые в период пандемии, также вправе получить прямые выплаты в размере 80% минимальной заработной платы за каждый месяц простоя в работе, но не более трех месяцев. При этом доход предпринимателя, полученный в месяц, предшествующий месяцу подачи заявления на субсидию, не должен превышать 300% среднемесячной оплаты труда за предыдущий квартал (т.е. порядка 300 000 рублей) (Laszek, 2020, pp. 1–16). К сентябрю 2020 г. (когда число получателей было ограничено до занятых в туризме, концертно-театральной и выставочной деятельности) такой мерой воспользовались порядка 2,5 млн человек, на что было израсходовано около 1,1 млн евро¹³.

2. Субсидирование государством ставки по кредитам, позволяющее снизить стоимость кредитных ресурсов. Постановлениями Правительства Российской Федерации от 31.03.2020 N 372, от 16 мая 2020 г. N 696 и уже упомянутым Постановлением Правительства РФ от 02.04.2020 N 422 определены правила субсидирования таких кредитов, которые предоставляются субъектам из наиболее пострадавших от пандемии отраслей предпринимательства, в том числе с целью выплаты заработной платы работникам, обслуживания и погашения ранее предоставленных льготных кредитов. При этом в случае сохранения штата работников в объеме не менее 80% от численности на 1 июня 2020 г., льготный кредит подлежит списанию, фактически становясь субсидией из бюджета, предоставляемой субъектам предпринимательства через кредитную организацию (Постановление Правительства РФ от 16 мая 2020 г. N 696). За период по октябрь 2020 г. было выдано свыше 220 тыс. таких кредитов на 420 млрд рублей, что позволило сохранить порядка 5 млн рабочих мест¹⁴. На субсидирование ставки по таким кредитам было выделено 21,788 млрд руб. бюджетных средств¹⁵. Также предусмотрено суб-

¹¹ Anti-crisis shield – selected tax and legal issues // Paczuski Taudul. URL: <https://www.ptpodatki.pl/en/anti-crisis-shield-selected-tax-and-legal-issues/> (дата обращения: 12.12.2020).

¹² Polski Fundusz Rozwoju. URL: <https://pfrsa.pl/tarcza-finansowa-pfr.html> (дата обращения: 14.07.2021); Bankier.pl. URL: <https://www.bankier.pl/wiadomosc/PFR-prawie-20-tys-firm-skorzystalo-z-pomocy-w-ramach-Tarczy-2-0-8045770.html>.

¹³ Eurofound. Measures supporting solo self-employed and freelancers, case PL-2020-14/664 (measures in Poland), COVID-19 EU PolicyWatch. 2020. URL: https://static.eurofound.europa.eu/covid19db/cases/PL-2020-14_664.html?utm_source=externalDashboard&utm_medium=powerbi&utm_campaign=covid-19.

¹⁴ Зубков И. Дайте списать // Российская газета. 2020. 22 декабря. № 289. URL: <https://rg.ru/2020/12/22/titov-poprosil-eshche-raz-smiagchit-usloviia-programmy-kreditov-pod-2.html>.

¹⁵ Оперативный доклад об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов (январь–декабрь 2020 года). Счетная палата РФ. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/e37/e371835371389756c2d319de62f0bd12.pdf>.

сидирование ставки по ипотечным кредитам физических лиц. К концу июля 2020 г. было выдано 80 тыс. кредитов последнего типа на 205 млрд рублей¹⁶.

В Польше также предусмотрена возможность получения предприятиями льготных кредитов сроком до трех лет с возможностью списания 75% долга при условии продолжения ведения бизнеса, сохранения занятости в течение года, а также подтверждения несения убытков от пандемии¹⁷. При списании кредитов в России последнее условие не предусмотрено, что можно считать упущением, размывающим адресность мер государственной поддержки. Мерами, позволяющими списать кредитные средства, воспользовались около 354 000 польских предприятий¹⁸. Также в Польше были расширены возможности рефинансирования арендных платежей за счет субсидируемых кредитов.

Методы управления налоговыми рисками в условиях пандемии коронавирусной инфекции, реализуемые на региональном и местном уровнях

В зависимости от того, на каком уровне власти принимаются и реализуются меры, направленные на обеспечение налоговой безопасности, их можно подразделить на общегосударственные, региональные и местные. Основные меры в силу значимости угроз и степени обеспеченности администраций необходимыми ресурсами в начальный период пандемии инициировались на общегосударственном уровне управления. К таковым относятся все вышеперечисленные. В России на уровень регионов были делегированы в основном административные меры, ограничивающие права граждан и предпринимателей и тем самым создающие угрозу налоговой безопасности. Вместе с тем субъектам Российской Федерации было рекомендовано также за счет средств региональных бюджетов оказывать меры поддержки в первую очередь предприятиям. Согласно расчетам Центра налоговой политики экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, всего в субъектах федерации в 2020 г. было реализовано 839 различных мер поддержки, около половины из которых имели налоговый характер¹⁹. Почти повсеместно в России были предусмотрены льготные ставки по упрощенной системе налогообложения для предприятий из наиболее пострадавших от пандемии отраслей хозяйствования. Однако отличительной особенностью региональных мер государственной поддержки в России является неприменение единого общегосударственного перечня наиболее пострадавших от пандемии отраслей хозяйствования и включение

¹⁶ Коронавирус: сколько Россия потратила на поддержку экономики и помогло ли это. URL: <https://www.bbc.com/russian/features-54341368>.

¹⁷ Poland. Government and institution measures in response to COVID-19 // KPMG. URL: <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2020/04/poland-government-and-institution-measures-in-response-to-covid.html>.

¹⁸ Firmy, które najwięcej skorzystały z Tarczy Antykryzysowej. URL: <https://medium.com/blog-transparent-data/firmy-kt%C3%B3re-najwi%C4%99cej-skorzysta%C5%82y-z-tarczy-antykryzysowej-400d8eb24e06>.

¹⁹ Регионы использовали потенциал поддержки бизнеса по максимуму // Ведомости. 2020. 15 сентября.

в число таких отраслей зачастую диаметрально противоположных видов бизнеса. Такой подход можно было бы объяснить необходимостью учета местной специфики ведения бизнеса, актуальной в силу территориальной протяженности Российской Федерации и различий в уровне жизни между субъектами федерации. Однако анализ показывает, что в ряде регионов в число пострадавших включены и отрасли, объективно не понесшие значительных убытков в период острой фазы пандемии, а интересы объективно пострадавших предпринимателей не учтены. Потому отсутствие общефедеральных принципов оказания мер государственной поддержки, разработанных Правительством Российской Федерации и обязательных для применения органами публичной власти всех уровней, следует признать пробелом государственного регулирования, подлежащим устранению.

Также по рекомендации, установленной федеральным законодательством, субъекты федерации предусмотрели льготы по налогу на имущество для арендодателей, снизивших размер арендной платы в период действия режима повышенной готовности.

В отношении объема мер государственной поддержки в ряду российских регионов выделяется Москва, где дополнительно были предусмотрены отсрочки по уплате земельного налога, налога на имущество организаций, торгового сбора и страховых взносов в государственные внебюджетные фонды, а также значительный пакет неналоговых мер поддержки, включая льготные кредиты субъектам малого и среднего предпринимательства, возмещение процентов по кредитам на приобретение российского оборудования и иные цели, снижение платы за аренду государственного и муниципального имущества, субсидии на компенсацию иных затрат, социальные выплаты безработным и уязвимым категориям граждан, бесплатный доступ к сети Интернет. Согласно международным оценкам, Москва вошла в число мировых лидеров по затратам на предоставление мер поддержки бизнесу в период пандемии²⁰. Антикризисную поддержку получили более 50 тыс. московских компаний. Указанные меры оказали влияние и на региональную налоговую безопасность – налоговые доходы бюджета г. Москвы в 2020 г. возросли на 1,9% в сравнении с 2019 г.²¹.

В Польше муниципальные власти получили право устанавливать дополнительные освобождения от налогообложения налогом на имущество, а также отсрочки в его выплате вплоть до 30 сентября 2020 г. для предпринимателей, столкнувшихся с негативными экономическими последствиями из-за пандемии. Кроме того, к полномочиям местного самоуправления и региональных властей (воеводств) отнесено предоставление освобождения от исполнения гражданско-правовых обязательств, особенно в сфере управления недвижимостью.

²⁰ Обзор мер государственной поддержки бизнеса и населения г. Москвы // Ernst&Young. URL: https://assets.ey.com/content/dam/ey-sites/ey-com/ru_ru/news/2020/05/government-support-measures-for-moscow-during-covid-19.pdf.

²¹ Подведены итоги исполнения бюджета г. Москвы за 2020 год // Официальный сайт Мэра г. Москвы. URL: <https://www.mos.ru/news/item/86231073/>.

Меры обеспечения налоговой безопасности в период пандемии коронавирусной инфекции по умолчанию имеют временный характер и принимаются на период действия ограничений экономической активности и восстановления экономики. Вместе с тем опыт государственного управления, полученный в период пандемии, может стать стимулом структурных реформ.

Заключение

Управленческие меры, применяемые российским и польским правительствами для поддержки экономической системы во время пандемии COVID-19, в значительной степени влияют на налоговую безопасность государств, как прямо, так и косвенно.

Основные меры управления налоговыми рисками в период пандемии носят экономический характер и не связаны с односторонним волеизъявлением властных субъектов, которому частные участники отношений должны подчиняться. Они призваны нивелировать возрастающую в период пандемии роль административных мер государственного управления экономикой в целом, выражаемых в императивных требованиях и ограничениях к населению и хозяйствующим субъектам.

Основные меры управления налоговыми рисками в России и Польше достаточно схожи. Вместе с тем в России гораздо больше доля проактивных мер государственной поддержки, не требующих подачи заявления для их реализации, что, безусловно, повышает их эффективность, в том числе и в контексте обеспечения налоговой безопасности государства. Кроме того, методы государственного управления, которые были инициированы в период первой волны пандемии и прямо либо косвенно затрагивают налоговую безопасность государства, гораздо более разнообразны. Отчасти это обусловлено тем, что при реализации мер государственной поддержки органы государственного управления Польши ограничены наднациональными требованиями Европейского союза. Так, согласно Сообщению Европейской комиссии от 19 марта 2020 г. о временных рамках мер государственной поддержки экономики в условиях текущей вспышки COVID-19, меры адресной государственной помощи (предоставляемой на основании волеизъявления получателя) ограничены лимитом в 800 000 евро на одно предприятие и предоставлением ее в течение 2020 г. (последнее требование не распространяется на налоговые льготы).

При оценке влияния принятых в России и Польше мер на обеспечение налоговой безопасности государств необходимо исходить из следующего. Управленческие показатели являются ключевыми для оценки налоговой безопасности государства, поскольку качество государственного управления налогообложением и экономическими процессами в целом напрямую предопределяет состояние экономической и иных систем государства как объектов управления, а значит, и величину экономических, социально-демографических и иных показателей.

Среди наиболее значимых показателей экономической безопасности следует указать, во-первых, уровень экономического развития страны,

определяемый величиной производимого валового внутреннего продукта на душу населения, во-вторых, экономический рост, характеризуемый величиной темпов прироста (падения) валового внутреннего продукта на душу населения. Данные индикаторы важны и для налоговой безопасности, поскольку определяют динамику развития налоговой базы и, в конечном счете, перспективу поступления налоговых доходов в бюджеты. К дополнительным показателям, характеризующим налоговую безопасность государства, особенно в условиях пандемии, можно отнести высокую легально признанную экономическую активность граждан; гармоничную отраслевую структуру хозяйства; уровень инновационной и инвестиционной активности; сбалансированность бюджета (Kostecki, 2020, p. 284).

Таким образом, можно сделать вывод, что применяемые в России и Польше методы управления налоговыми рисками в период пандемии способствовали минимизации налоговых рисков, вызванных коронавирусной инфекцией и мерами по противодействию ее распространению.

В России не-нефтегазовые доходы за первые восемь месяцев 2020 г. снизились всего на 2,6%, а по НДС практически не изменились в сравнении с показателями аналогичного периода 2019 г. (снижение лишь на 1,4% до 2,67 трлн рублей). Несмотря на сложную экономическую ситуацию, вызванную пандемией, поступления НДС и взносов на социальное страхование показали положительную динамику: в бюджет поступило на 2% больше, чем в прошлом году.

В Польше за такой же период поступления от НДС также практически не изменились в сравнении с показателями аналогичного периода прошлого года, в то время как поступления от налога на доходы физических лиц, в отличие от России, снизились на 4,9%²².

О восстановлении деловой активности в России свидетельствуют и данные кассовых аппаратов, передающих сведения в налоговую службу в режиме реального времени. Кассовая выручка предпринимателей постепенно начала восстанавливаться: в июле 2020 г. выросла на 3,7% по сравнению с мартом, а в августе – на 4%²³.

Падение ВВП в обеих странах по итогам 2020 г. фиксируется примерно на одном уровне – порядка 3% ВВП (в Польше оно составляет 2,8% согласно прогнозам Центральной службы статистики Польши²⁴ и 3,4% по прогнозам Международного валютного фонда²⁵, в России – 3,1% по данным Росстата²⁶).

²² Poland's budget deficit at EUR 2.68 after 10 months – FinMin // The First News. URL: <https://www.thefirstnews.com/article/polands-budget-deficit-at-eur-268-after-10-months---finmin-17678>.

²³ Березина Е. Вирус взял свое. Глава ФНС рассказал о собираемости налогов в этом году // Российская газета. 2020. 23 сентября.

²⁴ Poland: GDP in 2020 not as bad as initially feared // ING. URL: <https://think.ing.com/snaps/poland-gdp-in-2020-not-as-bad-as-initially-feared>.

²⁵ Republic of Poland: Staff Concluding Statement of the 2020 Article IV Mission // IMF. URL: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/11/20/mcs112020-poland-staff-concluding-statement-of-the-2020-article-iv-mission>.

²⁶ Росстат представляет первую оценку ВВП за 2020 год // Росстат. URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Ytm0lG1M/GDP-2020-1.pdf>.

Всего на меры поддержки в Польше, согласно заявлениям польских властей, было затрачено по состоянию на октябрь 2020 г. порядка 47 млрд евро²⁷, воспользовались ими чуть менее половины от общего числа предпринимателей и юридических лиц²⁸. Порядок цифр соответствует и независимым оценкам. Так, по мнению МВФ, в Польше по состоянию на январь 2021 г. бюджетные затраты на поддержку пострадавших от кризиса секторов экономики в виде непосредственных расходов бюджета или отказа от налоговых доходов составили 7,3% ВВП (43 млрд долларов), объем гарантий и иных мер поддержки, не относящихся напрямую к расходам бюджета, – еще 5,4% ВВП (32 млрд долларов).

В России меры поддержки потребовали меньших ресурсов. МВФ оценивает бюджетные расходы на эти цели и неполученные налоговые доходы в 2,3% ВВП (33 млрд долларов); объем гарантий и иных мер поддержки, не относящихся напрямую к расходам бюджета, – еще в 1,5% ВВП (22 млрд долларов)²⁹.

Для сравнения, в странах, затративших значительно меньший объем бюджетных средств на поддержку пострадавших от пандемии предприятий и граждан (менее 1% ВВП, по оценкам МВФ на январь 2021 г., например, в Ираке, Мексике, Уругвае), падение ВВП и налоговых доходов было значительно большим.

Так, например, по данным Всемирного банка, падение ВВП в 2020 г. составило: в Уругвае – 5,9%, в Мексике – 8%, в Ираке – 10,4%³⁰. Сравнительно невысокая степень снижения ВВП и налоговых доходов вместе с популярностью мер поддержки в России и Польше (воспользовавшейся ими долей населения) позволяют говорить о достаточной эффективности таких мер в минимизации налоговых рисков, вызванных коронавирусной инфекцией и мерами по противодействию ее распространению. При этом в России сопоставимых результатов удалось добиться при меньшем объеме бюджетного финансирования.

Таким образом, пандемия коронавируса создала беспрецедентные вызовы не только экономике, но и системе государственного управления всеми отраслями общественной жизни (в том числе экономическими процессами). Принятые в России и Польше меры государственного управления налоговыми рисками в период первой волны пандемии в значительной степени способствовали обеспечению налоговой безопасности государств и могут быть в целом оценены как достаточно эффективные.

²⁷ Eurofound. Anti-crisis shield: Employment protection and wage subsidies, case PL-2020-14/526 (measures in Poland), COVID-19 EU PolicyWatch. 2020. URL: https://static.eurofound.europa.eu/covid19db/cases/PL-2020-14_526.html.

²⁸ Mniej niż połowa firm skorzystała z pomocy w ramach tarczy antykryzysowej. URL: <https://businessinsider.com.pl/firmy/tarcza-antykryzysowa-ile-firm-skorzystalo-z-pomocy-badanie-bcc/q4p2m2r>.

²⁹ Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic. January 2021. URL: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/~media/Files/Topics/COVID/FM-Database/FiscalMeasuresDatabaseJanUpdate-030221.ashx>.

³⁰ GDP growth (annual %). The World Bank. URL: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Гончаренко Л.И. Налоговые риски: теоретический взгляд на содержание понятия и факторы возникновения // *Налоги и налогообложение*. 2009а. № 1. С. 17–24.
2. Гончаренко Л.И. Налоговые риски: теория и практика управления // *Финансы и кредит*. 2009б. № 2. С. 2–11.
3. Калинина Л.Е. Убеждение как метод государственного управления экономикой // *Административное и муниципальное право*. 2014. № 11. С. 1170–1174.
4. Костенников М.В., Куракин А.В., Павлюк А.В. К вопросу о понятии и методах государственного управления в административном праве // *Административное и муниципальное право*. 2013. № 5. С. 430–439.
5. Лунгу Е.В. Пандемия COVID-19. Новый вызов конституционным отношениям // *Правоприменение*. 2020. Т. 4, № 3. С. 69–75. DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(3).69-75.
6. Макарейко Н.В., Никифоров М.В., Скляров И.А. Административное принуждение в России: Учебное пособие / Под ред. проф. И.А. Склярова. Н. Новгород: Издательство Нижегородского университета, 2002.
7. Маслов К.В. Правоприменение как способ обеспечения налоговой безопасности государства // *Правоприменение*. 2017. Т. 1, № 1. С. 28–37. DOI: 10.24147/2542-1514.2017.1(1).28-37.
8. Машаров И.М. Административно-публичная деятельность в России. Проблемы правового регулирования. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012.
9. Овсянко Д.М. Административное право. М.: Юристъ, 2000.
10. Осинцев Д.В. Методы административно-правового воздействия. СПб.: Юридический центр Пресс, 2005.
11. Петров Г.М. Поощрение в государственном управлении. Ярославль: Яросл. гос. ун-т им. П. Г. Демидова, Гос. комитет РФ по высшей школе, 1993.
12. Пинская М.Р. Налоговый риск: сущность и проявления // *Финансы*. 2009. № 02. С. 43–46.
13. Саттарова А.А. Налоговые риски в системе публичных и частных интересов // *Финансовое право*. 2015. № 12. С. 26–28.
14. Чекулаева Е.Н. Значение категории «налоговый риск» в современной системе налогового администрирования // *Вестник Чувашского университета*. 2013. № 2. С. 341–348.
15. Шпренгель М. Противодействие коррупции в Польше: правовые и экономические аспекты // *Антиномии*. 2020. Т. 20. Вып. 2. С. 156–179. DOI: 10.24411/2686-7206-2020-10206.
16. Щекин Д.М. Налоговые риски и тенденции развития налогового права / под ред. Пепеляева С.Г. М.: Статут, 2007.

17. Adamus R. Simplified restructuring proceedings in Poland as an example of anti – crisis regulation due to the COVID-19 pandemic // *International and Comparative Law Review*. 2020. Vol. 20, iss. 1. P. 293–303. DOI: 10.2478/iclr-2020-0014.
18. Alicka D., Zurek M., Zygałło M. et al. Tax Amendments Resulting from the Anti-Crisis Shield // *Przegląd Podatkowy*. 2020. No. 6. P. 5–15.
19. Drinóczi T., Bień-Kacała A. COVID-19 in Hungary and Poland: extraordinary situation and illiberal constitutionalism // *The Theory and Practice of Legislation*. 2020. Vol. 8, iss. 1–2. P. 171–192. DOI: 10.1080/20508840.2020.1782109.
20. Hoyng R., Kloosterhof S., Macpherson A. Tax Control Framework. In: Bakker A., Kloosterhof S. *Tax Risk Management: from Risk to Opportunity*. IBFD, Amsterdam. 2010. P. 19–70.
21. Zajkowski R., Żukowska B. Family Businesses during the COVID-19 Crisis – Evidence from Poland // *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska sectio H Oeconomia*. 2020. Vol. 54, no. 3. P. 101–116. DOI: 10.17951/h.2020.54.3.101-116.
22. Kalinowski R. Civil defense and crisis management in Poland in the systemic approach // *Scientific Journal of the Military University of Land Forces*. 2020. Vol. 52, no. 3. P. 513–525. DOI: 10.5604/01.3001.0014.3923.
23. Kostecki J. Security of Public Finances under Economic Crisis and Pandemic: Theoretical-Empirical Aspects // *European Research Studies Journal*. 2020. Vol. XXIII, issue special 3. P. 360–385.
24. Kozicki B., Gornikiewicz M., Walkowiak M. The Impact of COVID-19 Pandemic on the Economic Security of Russia and European Countries // *European Research Studies Journal*. 2020. Vol. XXIII, issue special 3. P. 327–337.
25. Koźmiński K., Rudnicki J. The COVID Crisis as a Sample Tube with Contemporary Legal Phenomena // *Central European Journal of Comparative Law*. 2020. Vol. 1, no. 2. P. 105–121. DOI: 10.47078/2020.2.105-121.
26. Kowalski W. Impact of COVID-19 Pandemic on the Legal Conditions of Safety and Security of Selected Countries // *European Research Studies Journal*. 2020. Vol. XXIII, issue special 3. P. 253–273.
27. Laszek A. Evaluating COVID-19 policy responses in Poland // *The Visio Journal*. 2020. Vol. 5. P. 1–16.
28. Osinska M., Zalewski W. Effectiveness of the Anti-Crisis Policy in the Period of COVID-19 Pandemic in the Road Transport Industry // *European Research Studies Journal*. 2020. Vol. XXIII, issue special 2. P. 40–57. DOI: 10.35808/ersj/1807.
29. Roberts J.M., Chmielowski M. Greater Economic Freedom Will Aid Poland's Post-Virus Recovery // *The Heritage Foundation*. Issue Brief. 2020. No. 5088. P. 1–9.
30. Quentin C. Acceptable levels of tax risk as a metric of corporate tax responsibility: theory, and a survey of practice // *Nordic Tax Journal*. 2019. Iss. 1. P. 1–15. DOI: 10.1515/ntaxj-2019-0001.
31. Sitek B. Meanders of the legislative procedure in the time of global epidemic. In: Florek I., Koroncziova A., Zamora Monzano J. L. (eds.). *Crisis as a challenge for human rights*. Bratislava, Comenius University in Bratislava. 2020. P. 123–146.

32. Sobanski K. Economic Policy Response to the COVID-19 Crisis: The case of Poland // Eurasian Studies in Business and Economics – 31st EBES Conference Proceedings 2020. P. 1–12. DOI: 10.2139/ssrn.3714302.
33. Stanczyk K. “Anti-Crisis Shield” as an Example of State Interventionism During the Crisis Caused by the Covid-19 Virus Pandemic in Poland // European Research Studies Journal. 2020. Vol. XXIII, issue special 3. P. 116–136.
34. Tachmatzidis I. Covid-19 Pandemic: Socio-Economic, Psychological and Philosophical Issues on Security // European Research Studies Journal. 2020. Vol. XXIII, issue special 3. P. i-x.

REFERENCES

1. Goncharenko, L.I. (2009a) ‘Nalogovye riski: teoreticheskiy vzglyad na sodержanie ponyatiya i faktory vozniknoveniya’ [Tax risks: A theoretical view on the content of the concept and the factors of occurrence], *Nalogi i nalogooblozhenie – Taxes and taxation*, 1, pp. 17–24.
2. Goncharenko, L.I. (2009b) ‘Nalogovye riski: Teoriya i praktika upravleniya’ [Tax risks: the theory and practice of management], *Finansy i kredit – Finance and credit*, 2, pp. 2–11.
3. Kalinina, L.E. (2014) ‘Ubezhdenie kak metod gosudarstvennogo upravleniya ekonomikoy’ [Persuasion as a method of state management of the economy], *Administrativnoe i munitsipal’noe pravo – Administrative and Municipal Law*, 11, pp. 1170–1174.
4. Kostennikov, M.V., Kurakin, A.V. and Pavlyuk, A.V. (2013) ‘K voprosu o ponyatii i metodakh gosudarstvennogo upravleniya v administrativnom prave’ [On the issue of the concept and methods of public administration in administrative law], *Administrativnoe i munitsipal’noe pravo – Administrative and Municipal Law*, 5, pp. 430–439.
5. Lungu, E.V. (2020) ‘Pandemiya COVID-19. Novyy vyzov konstitutsionnym ot-nosheniyam’ [COVID-19 pandemic. New challenge for constitutional relations], *Pravoprimerenie – Law enforcement review*, 4(3), pp. 69–75. DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(3).69-75.
6. Makareiko, N.V., Nikiforov, M.V. and Sklyarov, I.A. (2002) *Administrativnoe prinu-zhdenie v Rossii* [Administrative coercion in Russia]. Nizhniy Novgorod: University of Nizhniy Novgorod Publ.
7. Maslov, K.V. (2017) ‘Pravoprimerenie kak sposob obespecheniya nalogovoy bez-opasnosti gosudarstva’ [Law enforcement as a method of provision for national tax security], *Pravoprimerenie – Law enforcement review*, 1(1), pp. 28–37. DOI: 10.24147/2542-1514.2017.1(1).28-37.

8. Masharov, I.M. (2012). *Administrativno-publichnaya deyatel'nost' v Rossii. Problemy pravovogo regulirovaniya* [Administrative and public activities in Russia. Problems of legal regulation]. Moscow: UNITY-DANA Publ.
9. Ovsyanko, D.M. (2000) *Administrativnoe pravo* [Administrative law]. Moscow: Yurist Publ.
10. Osintsev, D.V. (2005). *Metody administrativno-pravovogo vozdeystviya* [Methods of administrative and legal influence]. St. Petersburg: Yuridicheskiy tsentr Press.
11. Petrov, G.M. (1993) *Pooshchrenie v gosudarstvennom upravlenii* [Encouragement in public administration]. Yaroslavl: Yaroslavl State University named after P.G. Demidov, State Committee of the Russian Federation for Higher Education.
12. Pinskaya, M.R. (2009) 'Nalogovyy risk: Sushchnost' i proyavleniya' [Tax risk: Essence and manifestations], *Finansy – Finance*, 02, pp. 43–46.
13. Sattarova, A.A. (2015) 'Nalogovye riski v sisteme publichnykh i chastnykh interesov' [Tax risks in the system of public and private interests], *Finansovoe pravo – Financial Law*, 12, pp. 26–28.
14. Chekulaeva, E.N. (2013) 'Znachenie kategorii «nalogovyy risk» v sovremennoy sisteme nalogovogo administrirovaniya' [The significance of the «tax risk» category in the modern system of tax administration], *Vestnik Chuvashskogo universiteta – Bulletin of the Chuvash University*, 2, pp. 341–348.
15. Sprengel, M. (2020) 'Protivodeystvie korruptsii v Pol'she: pravovye i ekonomicheskie aspekty' [Anti-corruption in Poland: Legal and economic aspects], *Antinomii – Antinomies*, 20(2), pp. 156–179. DOI: 10.24411/2686-7206-2020-10206.
16. Shchekin, D.M. (2007) *Nalogovye riski i tendentsii razvitiya nalogovogo prava* [Tax risks and trends in the development of tax law]. Moscow: Statut Publ.
17. Adamus, R. (2020) 'Simplified restructuring proceedings in Poland as an example of anti – crisis regulation due to the COVID-19 pandemic', *International and Comparative Law Review*, 20(1), pp. 293–303. DOI: 10.2478/iclr-2020-0014.
18. Alicka, D., Zurek, M., Zygodlo, M., et al. (2020) 'Tax Amendments Resulting from the Anti-Crisis Shield', *Przegląd Podatkowy*, 6, pp. 5–15.
19. Drinóczi, T. and Bień-Kacała, A. (2020) 'COVID-19 in Hungary and Poland: extraordinary situation and illiberal constitutionalism', *The Theory and Practice of Legislation*, 8, iss. 1–2, pp. 171–192. DOI: 10.1080/20508840.2020.1782109.
20. Hoyng, R., Kloosterhof, S. and Macpherson, A. (2010) 'Tax control framework', in: Bakker, A., Kloosterhof, S. *Tax risk management: From risk to opportunity*. Amsterdam: IBFD, pp. 19–70.
21. Zajkowski, R. and Żukowska, B. (2020) 'Family businesses during the COVID-19 crisis – evidence from Poland', *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska sectio H Oeconomia*, 54(3), pp. 101–116. DOI: 10.17951/h.2020.54.3.101-116.
22. Kalinowski, R. (2020) 'Civil defense and crisis management in Poland in the systemic approach', *Scientific Journal of the Military University of Land Forces*, 52(3), pp. 513–525. DOI: 10.5604/01.3001.0014.3923.

23. Kostecki, J. (2020) 'Security of public finances under economic crisis and pandemic: Theoretical-empirical aspects', *European Research Studies Journal*, XXIII, issue special 3, pp. 360–385.
24. Kozicki, B., Gornikiewicz, M. and Walkowiak, M. (2020) 'The impact of COVID-19 pandemic on the economic security of Russia and European countries', *European Research Studies Journal*, XXIII, issue special 3, pp. 327–337.
25. Koźmiński, K. and Rudnicki, J. (2020) 'The COVID crisis as a sample tube with contemporary legal phenomena', *Central European Journal of Comparative Law*, 1(2), pp. 105–121. DOI: 10.47078/2020.2.105-121.
26. Kowalski, W. (2020) 'Impact of COVID-19 pandemic on the legal conditions of safety and security of selected countries', *European Research Studies Journal*, XXIII, issue special 3, pp. 253–273.
27. Laszek, A. (2020) 'Evaluating COVID-19 policy responses in Poland', *The Visio Journal*, 5, pp. 1–16.
28. Osinska, M. and Zalewski, W. (2020) 'Effectiveness of the anti-crisis Policy in the period of COVID-19 pandemic in the road transport industry', *European Research Studies Journal*, XXIII, issue special 2, pp. 40–57. DOI: 10.35808/ersj/1807.
29. Roberts, J.M. and Chmielowski, M. (2020) 'Greater economic freedom will aid Poland's post-virus recovery', *The Heritage Foundation. Issue Brief*, 5088, pp. 1–9.
30. Quentin, C. (2019) 'Acceptable levels of tax risk as a metric of corporate tax responsibility: theory, and a survey of practice', *Nordic Tax Journal*, 1, pp. 1–15. DOI: 10.1515/ntaxj-2019-0001.
31. Sitek, B. (2020) 'Meanders of the legislative procedure in the time of global epidemic', in: Florek, I., Koroncziova, A., Zamora Monzano, J. L. (eds.) *Crisis as a challenge for human rights*. Bratislava: Comenius University in Bratislava, pp. 123–146.
32. Sobanski, K. (2020) 'Economic policy response to the COVID-19 crisis: The case of Poland', *Eurasian Studies in Business and Economics – 31st EBES Conference Proceedings*, pp. 1–12. DOI: 10.2139/ssrn.3714302.
33. Stanczyk, K. (2020) "Anti-Crisis Shield" as an example of state interventionism during the crisis caused by the Covid-19 virus pandemic in Poland', *European Research Studies Journal*, XXIII, issue special 3, pp. 116–136.
34. Tachmatzidis, I. (2020) 'Covid-19 Pandemic: Socio-economic, psychological and philosophical issues on security', *European Research Studies Journal*, XXIII, issue special 3, pp. i-x.

Статья поступила в редакцию 22.03.2021; одобрена после рецензирования 01.10.2021; принята к публикации 28.10.2021.

Научная статья

УДК 378:004

DOI: 10.17323/1999-5431-2021-0-4-185-206

УПРАВЛЕНИЕ ИННОВАЦИОННЫМИ СИСТЕМАМИ: ОТ НАЦИОНАЛЬНОГО ДО ЛОКАЛЬНОГО УРОВНЯ

¹ **Тюрчев Кирилл Сергеевич**

¹ Эксперт, Центр «Российская кластерная обсерватория»

Института статистических исследований и экономики знаний,

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»,

Москва, Россия. Аспирант, Масариков Университет, Брно,

Чешская Республика. E-mail: ktyurchev@hse.ru

Аннотация. Одна из ключевых задач органов власти всех уровней – повышение конкурентоспособности и ускорение темпов роста экономики. В зарубежной литературе изучению инноваций и их роли в развитии государств посвящено немало работ. Ряд авторов рассматривают проблемы непосредственного управления инновационными системами, исследуя и анализируя их с различных точек зрения. Целью данной статьи является знакомство заинтересованного круга читателей с эволюцией подходов к управлению инновационными системами – от национального уровня до локального, с актуальными результатами исследований и их направлениями.

Ключевые слова: государственная инновационная политика, национальные инновационные системы (НИС), региональные инновационные системы (РИС), экосистемы инноваций.

Для цитирования: Тюрчев К.С. Управление инновационными системами: от национального до локального уровня // Вопросы государственного и муниципального управления. 2021. № 4. С. 185–206. DOI: 10.17323/1999-5431-2021-0-4-185-206.

Original article

MANAGEMENT OF INNOVATIVE SYSTEMS: FROM NATIONAL TO LOCAL LEVEL

¹ Kirill S. Tyurchev

¹ Expert, Russian Cluster Observatory Center, Institute for Statistical Studies and Economics of Knowledge, National Research University Higher School of Economics, Moscow, Russia. PhD student, Masaryk University, Brno, Czech Republic.
E-mail: ktyurchev@hse.ru

Abstract. One of the key tasks of the authorities at all levels is to increase competitiveness and accelerate economic growth. In foreign literature, a lot of works are devoted to the study of innovations and their role in the development of states. A number of authors consider the problems related to the direct management of innovation systems, researching and analyzing from different points of view. The purpose of this article is to acquaint the interested circle of readers with the evolution of approaches to the management of innovative systems from the national level to the local one, with the current research results and their directions.

Keywords: state innovation policy, national innovation systems (NIS), regional innovation systems (RIS), innovation ecosystems.

For citation: Tyurchev, K. S. (2021) 'Management of innovative systems: From national to local level', *Public Administration Issues*, 4, pp. 185–206 (in Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2021-0-4-185-206.

JEL Classification: O30, O38, O53

Введение

Одним из ключевых факторов экономического роста являются инновации (Solow, 1956; Romer, 1986). Разработанная в конце 1980-х гг. концепция Национальных инновационных систем (НИС) позволила комплексно взглянуть на такое сложное явление, как «инновации», выделить объекты и субъекты инновационной политики (Freeman, 2004). С развитием концепции и практик государственного управления инновационным развитием в качестве самостоятельных стали выделяться региональные инновационные системы, а органы региональной власти начали наделяться соответствующими полномочиями.

В то же время дальнейшие исследования распространения инноваций в пространстве показали, что их наибольшая концентрация характерна

не столько для регионов, сколько для конкретных «горячих точек инноваций» (Scherer, 1982; Teece et al., 1994). Такими точками в современной науке принято считать города (Hall, 1998; Bettencourt et al., 2007), поскольку на их территории располагаются инновационные компании, образовательные и научные организации, инновационная инфраструктура (Harmancioglu and Tellis, 2018). Бурный рост городов, формирование мировых инновационных центров потребовали смещения фокуса от изучения инноваций и подходов к их управлению с национального и регионального уровней на локальный.

В настоящее время в городах мира накоплен довольно большой опыт реализации инновационной политики. Многие страны прошли путь по передаче полномочий в области развития инноваций с национального уровня на уровень регионов и территорий, однако не всегда это приводило к достижению поставленных целей и задач. Именно поэтому в фокусе современных исследований лежат вопросы оценки результатов и повышения эффективности инновационной политики на разных уровнях, а также изучение существующих проблем в данной области.

Переход к более низкому пространственному уровню изменил и сам подход к пониманию инновационных систем. В последние годы многие теоретики и практики управления говорят об «инновационных экосистемах» (Oh et al., 2016; Granstrand and Holgersson, 2020), подчеркивая важность формирования благоприятной среды для всех элементов инновационного процесса. Вслед за этим в данной статье отдельный раздел посвящен локальным инновационным экосистемам. Определенная роль в них отводится местному сообществу и некоммерческим организациям (НКО), которые обычно не упоминаются, когда речь идет о национальном или региональном уровнях.

Целью данной статьи является знакомство заинтересованного круга читателей с эволюцией подходов к управлению инновационными системами от национального уровня до локального, актуальными результатами исследований и зарождающимися в данной области направлениями.

Структура статьи определена ее целью и последовательно раскрывает сущность связи теоретических концепций инновационных систем (национальной, региональной, локальной) и государственного управления.

Предпосылки формирования концепции инновационных систем

Термин «национальная инновационная система» был впервые введен в научный оборот Б.-О. Лундваллем (Lundvall, 1992). Однако и Лундвалл (Lundvall, 2007), и другой основоположник концепции НИС К. Фримэн (Freeman, 1995) считают, что аналогичным термином можно было бы назвать идею, заложенную в работе «Национальная система политической экономии» (List, 1856) немецкого ученого Д. Ф. Листа. По мнению Листа, уровень развития страны определяется технологическими достижениями, изобретениями и открытиями предыдущих поколений, а не простым накоплением капитала. Поэтому он предложил реализовывать в Германии по-

литику, направленную на создание новых технологий и их внедрение в промышленное производство, а также на подготовку специалистов и поощрение изобретателей. Данный подход кардинально отличался от рекомендаций других экономистов того времени, сводившихся, как правило, к расширению производственной базы и проведению патерналистской политики в отношении национальной промышленности.

Впоследствии термины «нововведения» и «инновации» были введены в экономическую науку Й. Шумпетером. В своей работе «Теория экономического развития» (1911) он обозначил связь инновационного процесса с уровнем развития экономики, объяснил суть механизма «созидательно-го разрушения». Выводы Шумпетера о значении инноваций для экономики легли в основу некоторых неоклассических моделей экономического роста, таких как модель Солоу – Свона (Solow, 1956) и модель Мэнкью – Ромера – Вейла (Romer, 1986). Работы экономистов-неоклассиков при этом долгое время подвергались критике за неспособность соединить эконометрику с набиравшей в то время популярность институциональной теорией (Nelson and Winter, 1977; Nelson, 1981).

Во многом знаковым является Доклад о мировом развитии (World Development Report) 1991 г., посвященный факторам экономического роста. Двумя главными факторами развития экономик в нем названы технологические инновации и качество трудовых ресурсов. Авторы доклада приводят в пример большое число отраслей экономики (от транспорта до медицины), в которых инновации приводили к бурному росту производительности и повышению благосостояния общества.

Параллельно с теориями экономического роста разрабатывались теории распространения инноваций в пространстве. Автором теории диффузии инноваций является Эверетт Роджерс (Rogers, 1962). Значимый вклад в развитие теории внес Торстен Хегерстранд, использовавший метод Монте-Карло для математического моделирования процесса диффузии (Hagerstrand, 1968). Многие аргументы, используемые в настоящее время для обоснования необходимости изучения инноваций на локальном уровне, связаны именно с результатами и выводами Хегерстранда.

В связи с высокой значимостью инноваций для государства и общества, данная тема не могла долгое время существовать вне поля государственного управления. Однако для этого было необходимо определить объект управления, возможные варианты воздействия на него, а также условия, при которых данное воздействие считается уместным. Первым ответом на эти и ряд других вопросов стала Концепция инновационных систем.

Концепция национальных инновационных систем (НИС)

Авторами концепции национальных инновационных систем признаются Кристофер Фримэн (Freeman, 1987), Бенгт-Оке Лундвалль (Lundvall, 1992) и Ричард Нельсон (Nelson, 1993). Последний еще в 1977 г. указывал на то, что отсутствие системного подхода к пониманию инновационного развития приводит к провалу многих государственных политик, направленных

на стимулирование внедрения инноваций в реальном секторе экономики (Nelson and Winter, 1977).

Согласно (Nelson, 1993), национальная инновационная система – это система институтов, взаимодействие которых определяет инновационное поведение хозяйствующих субъектов. (Lundvall, 1992) в своих работах исходит из того, что НИС состоит из элементов и связей, возникающих в процессе создания и распространения (диффузии) экономически выгодных знаний и нововведений.

Некоторые современные авторы полагают, что первые работы аналогичного содержания, но без использования термина «национальная инновационная система» относятся к началу 1960-х г. (Godin, 2009). В частности, системный подход к изучению инноваций использовался в ранних обзорах и методических рекомендациях Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), применялся аналитиками корпорации РЭНД (Hughes and Hughes, 2011) и другими исследователями (Halbert and Ackoff, 1959; Gibson, 1964; Ackoff, 1968). Именно в работах ОЭСР впервые проведен систематический анализ научной и технологической политики в государствах ЕС, США и Японии после Второй мировой войны, а также предложены статистические инструменты для оценки объемов исследований и разработок в экономике и их эффективности (Руководство Фраскати, 1962).

Фримэн (Freeman, 1995) также признает большой вклад обзоров ОЭСР в формирование концепции инновационных систем, однако считает их подход слишком сконцентрированным на секторе исследований и разработок. Авторы концепции НИС придерживаются точки зрения, что на уровень технологического развития влияет не только объем ассигнований на развитие науки и технологий (которые действительно способны приводить к созданию инноваций, иногда – прорывных, радикальных, приводящих к «созидательному разрушению»), но и скорость распространения инноваций в экономике (Freeman, 1995). Другим преимуществом концепции НИС ее создатели считают то, что она позволяет учитывать так называемые инкрементальные инновации, которые зачастую создаются и внедряются благодаря предпринимателям и инженерам, а не научно-исследовательскому персоналу (Von Hippel, 1976; 1988).

В качестве примера преимуществ концепции НИС перед более ранними подходами используется сравнение национальных инновационных систем Японии и Советского Союза в период 1970–1980 гг. Простое сравнение затрат этих двух стран на исследования и разработки не позволяет объяснить причины инновационного роста японской экономики и застоя с последующим крахом советской экономики. Однако сравнение с позиции национальных инновационных систем позволяет выявить, что в Японии механизмы обмена знаниями и распространения инноваций были выстроены принципиально иным образом, чем в СССР. Именно это расхождение, по мнению Фримэна, логично объясняет траектории развития этих двух стран.

Большой интерес концепция НИС представляет с точки зрения ее приложения к государственному управлению. Определенное время она критиковалась за то, что носила во многом «объяснительный» и «описательный»

характер, не уделяя достаточного внимания государственной инновационной политике. Данному вопросу во многом посвящены работы Ч. Эдквиста. Инновационная политика им определяется как государственное вмешательство, влияющее на технологическое развитие и разные виды инноваций (Edquist, 2001). Инновационная политика, по его мнению, является частью промышленной политики и включает в себя политики в области исследований и разработок, а также технологическую и частично инфраструктурную и образовательную политики.

Эдквист считает, что в современных развитых странах наибольшая эффективность достигается за счет действия свободных рыночных сил и взаимодействия хозяйствующих субъектов. В связи с этим инновационную политику он рассматривает как вмешательство государства в рыночный процесс, которое целесообразно лишь при выполнении двух условий:

- Рыночный механизм и рыночные агенты не способны самостоятельно достичь желаемых результатов, которые определяются в рамках государственного политического процесса. При этом государственное вмешательство должно помогать действию рыночных механизмов, а не заменять или устранять их.
- Органы власти должны быть способны решить проблемы, мешающие экономике достичь желаемого состояния. В противном случае они не должны вмешиваться.

Если эти два условия соблюдены, то государство может осуществлять вмешательство в двух формах: используя нерыночные механизмы в отношении конкретных фирм и (или) непосредственно влияя на сам рынок (Edquist and Hommen, 1999).

Использование концепции НИС в части ее приложения к государственному управлению, по мнению Эдквиста, позволяет:

- Определять конкретные проблемы инновационной системы, требующие государственного вмешательства.
- Предлагать общие меры государственной инновационной политики, направленные на смягчение или устранение данных проблем.

Впоследствии ряд европейских стран (например, Финляндия и Ирландия) при разработке собственных инновационных стратегий использовали концепцию НИС в качестве аналитической основы (Edquist, 2002).

Стоит отметить, что Эдквист не только смог перенести концепцию НИС в область государственного управления, но и определил направление ее будущего развития. В своих работах он целенаправленно во многих случаях не использовал слово «национальная», позднее указывая на то, что инновационные системы существуют и на более низких уровнях управления – региональном и муниципальном. Главным ограничением для эмпирического исследования инновационных систем более низкого уровня зачастую являлось отсутствие сопоставимых данных, а также неготовность регионов и муниципалитетов к осуществлению самостоятельной инновационной политики.

Концепция НИС стала основой, на которую государства опираются при реализации инновационной и научно-технической политики. Например,

в реальной управленческой практике получила распространение модель тройной спирали (Triple Helix), описывающая возможные варианты взаимодействия в рамках инновационного процесса между университетами, компаниями и государством (Leydesdorff and Etzkowitz, 1998). Эти взаимодействия являются лишь частью НИС, поэтому в настоящее время разные авторы обосновывают ее дополнение другими элементами: некоммерческими организациями (Arranz et al., 2020), финансовым сектором (Karpetaniou et al., 2018) и др. Довольно подробное описание использования данного подхода представлено (Fukugawa, 2017) на примере Японии, где правительство активно использует различные механизмы выстраивания кооперации между крупными компаниями и исследовательскими организациями – от субсидий на реализацию совместных проектов до создания консорциумов.

В то же время до сих пор открытыми остаются вопросы оценки влияния связанной с НИС политики на экономический рост и предпринимательскую активность (Wu et al., 2016), а также ее эффективность в развивающихся странах (Abramov and Sokolov, 2017).

В настоящее время одним из наиболее полных и авторитетных обзоров национальных инновационных систем является Глобальный инновационный индекс (Global Innovation Index, GII), публикуемый с 2007 г. бизнес-школой INSEAD и Всемирной организацией интеллектуальной собственности (ВОИС). Рассчитанный на основе более 80 показателей рейтинг стран позволяет выявлять особенности, сильные и слабые стороны каждой инновационной системы, проводить сравнения и определять лидеров экономики знаний.

Концепция региональных инновационных систем (РИС)

В настоящее время наибольшее внимание исследователей и практиков управления сконцентрировано на изучении региональных инновационных систем (РИС). По мнению (Ohmae, 1995), регионы с определенного момента начали играть значительно большую роль в мировой инновационной экономике, чем государства. Дополнительным аргументом в пользу повышенного внимания к регионам является то, что целенаправленное воздействие государственной политики на конкретный регион способно дать больший эффект с точки зрения продуктивности и экономического результата, нежели какие-либо общегосударственные меры, т.е. воздействие на национальную инновационную систему. На важность целенаправленного влияния на регионы указывал (Edquist, 2001), говоря о том, что государственная инновационная политика – это процесс выбора приоритетов (регионов, отраслей, технологий).

В то же время концепция РИС во многом обладает ограничениями концепции НИС – она выступает как аналитический инструмент и позволяет изучать различные по инновационному потенциалу и институциональной среде регионы, но не дает конкретных ответов в части государственной политики. Именно поэтому она позволяет лишь говорить о необходимости проведения уникальной для каждого региона инновационной политики,

учитывающей его особенности. Несмотря на то, что концепция РИС прямо говорит о необходимости поиска каждым регионом своего уникального пути инновационного развития, часто регионы пытаются копировать успешный опыт других и терпят неудачу (Foray et al., 2009).

Для решения данных проблем по поручению Еврокомиссии экспертной группой «Знание для роста» (Knowledge for Growth) была разработана концепция умной специализации (Smart Specialization Strategy, S3). Результатом стало появление управленческого инструмента, позволяющего определить уникальные инновационные ниши каждого региона, устранить дублирование компетенций органов власти при реализации инновационной политики в странах ЕС и избежать распыления бюджетных средств. Умная специализация также определяет полномочия разных уровней управления при реализации инновационной политики. Так, национальный уровень отвечает за формирование единой статистической базы для проведения межрегиональных сравнений, верификацию приоритетов регионов и формулирование общих правил разработки региональных стратегий. Региональные органы власти должны самостоятельно разрабатывать свои стратегии инновационного развития, определять приоритеты инновационного развития, формировать структуры управления (European Commission, 2012). При этом исследователи отмечают, что стратегии умной специализации базируются именно на концепции РИС (Asheim et al., 2019).

Важно отметить, что для реализации инновационных политик в регионах Европы создаются специальные Региональные инновационные агентства (Regional Innovation Agency, RIA). Это необходимо для того, чтобы отделить процесс выработки политики от ее реализации. Исследователи видят в этом влияние концепции New Public Management (NPM) на практику инновационной политики (Morisson and Doussineau, 2019).

Концепция умной специализации предполагает, что региональная инновационная политика должна быть направлена на технологическую диверсификацию экономики региона, выявление локальных экономических ниш, выстраивание устойчивых связей между инноваторами. Эти вопросы обсуждаются в том числе с точки зрения механизмов государственного управления (Foray, 2011). Некоторые исследования в области умной специализации поднимают вопросы выстраивания гармонизированной и прозрачной системы управления инновациями на разных уровнях власти (McCann et al., 2013). Ряд статей отечественных авторов также посвящен вопросам внедрения концепции умной специализации в России (см., например: Kutsenko et al., 2018).

В настоящий момент первый этап (2014–2020) практического внедрения концепции умной специализации подходит к своему завершению. В связи с этим наблюдается появление большого числа научных публикаций, связанных с оценкой результатов инновационной политики, основанной на концепции умной специализации. (Farole et al., 2011) указывают на важность созданных на момент начала реализации инновационной политики институтов. (Charron et al., 2014) пришли к выводу, что на успешность реализации инновационной политики в регионе сильное влияние оказывают профессиональные компетенции руководителей региональных

правительств. (Fiaschi et al., 2018) на основе эконометрического анализа выявили инновационные политики, которые больше всего повлияли на производительность труда в европейских регионах. (Brachert et al., 2019) также оценили эффективность некоторых политик (в том числе инновационной) на производительность труда и занятость в регионах Германии. (N'Ghauran and Autant-Bernard, 2021) доказали частичную эффективность французской инновационной политики, направленной на поощрение совместных исследований и разработок в рамках кластеров.

Довольно значимым для академического сообщества и реальной практики государственного управления является вопрос внедрения умной специализации в наименее развитых регионах. С одной стороны, некоторые авторы считают, что попытка развития инноваций и поиска уникальной ниши в неподходящих для этого регионах может являться «игрой в казино» с высоким риском, что неприемлемо для государственного управления (Balland et al., 2017). С другой стороны, существуют серьезные аргументы, связанные с возможной «высокой наградой за риск» и структурной трансформацией экономики такого региона, ее переходом на инновационный путь развития (Hidalgo et al., 2007; Asheim, 2019).

В России системное исследование региональных инновационных систем осуществляется Высшей школой экономики в рамках Рейтинга инновационного развития субъектов РФ. В настоящий момент с 2012 г. опубликовано шесть выпусков, в которых регионы оцениваются с точки зрения их научно-технологического потенциала, уровня развития инновационной деятельности и качества реализуемой инновационной политики (НИУ ВШЭ, 2012).

Локальные инновационные экосистемы

В настоящее время все больше внимания в рамках концепции инновационных систем уделяется городам. Этот интерес легко объясняется тем, что инновации распределены в пространстве неравномерно (Teese et al., 1994). В качестве основного места концентрации инноваций выступают города и городские агломерации (Hall, 1998; Bettencourt et al., 2007). Многие авторы связывают это с тем, что именно на территории городов расположены ключевые агенты экономики знаний – крупные компании и технологические стартапы, образовательные и научно-исследовательские организации (Harmancioglu and Tellis, 2018). Все они формируют уникальный профиль города, его научную и технологическую специализацию. Именно учет индивидуальных характеристик каждого города, а не региона или страны представляется более перспективным с точки зрения управления инновационным развитием (Boschma, 2014). По этой причине ряд авторов считает, что полномочия по реализации инновационной политики должны передаваться на более низкие уровни управления (Hospers, 2008). Однако стоит отметить, что игнорирование особенностей каждого конкретного города и попытка копирования чужих лучших практик инновационного развития зачастую может приводить к ошибкам инновационной политики и негативным последствиям (Van Winden, 2008).

Ряд авторов полагает, что подобные выводы говорят о необходимости создания специализированных органов управления инновационным развитием в каждом городе (Шичкина, 2018), однако более пристальный взгляд на города позволяет говорить о том, что в большинстве из них в этом нет необходимости (Caragliu and Del Bo, 2016) из-за отсутствия необходимых предпосылок, а именно в связи с неготовностью местного сообщества к инновациям, отсутствием инновационных фирм и инфраструктуры, низким инновационным потенциалом некоторых территорий. Попытка реализации активной инновационной политики на подобных территориях будет приводить к растрате общественных ресурсов и недоверию населения к органам власти.

Отсутствие спроса со стороны населения и его неготовность к внедрению инноваций способно привести к провалу инновационной политики. В наиболее тривиальной форме об этом пишут (Rabari and Storper, 2015), указывающие на связь между благосостоянием города и его готовностью к инновациям. Более комплексный подход представлен в работе (Caragliu and Del Bo, 2019), авторы которой предложили метрику, позволяющую оценить готовность местного сообщества к внедрению инноваций. В ней учтен человеческий и социальный капитал территории, транспортная и ИТ-инфраструктура. Полученные авторами результаты в ряде работ показывают, что города с большим значением разработанного ими индекса имеют лучшие результаты реализации инновационной политики. Кроме того, шанс начать активную инновационную политику выше в городах, обладающих необходимыми характеристиками. К аналогичным выводам приходят и другие авторы, использующие аналогичные метрики (Deakin et al., 2018), в том числе на примере российских городов (Терелянский, Мельников, 2016). Однако это не означает, что на таких территориях инновационная политика невозможна. Именно возможность местных органов власти непосредственно взаимодействовать с местным сообществом позволяет им использовать разные инструменты для разрешения проблем, связанных, к примеру, с низким восприятием инноваций населением (Deslatte et al., 2017).

Вопрос о том, какие города действительно считать «инновационными», в настоящее время является одним из ключевых. От ответа на данный вопрос зависит и то, необходимо ли городу реализовывать самостоятельную инновационную политику и делать ставку на технологическое развитие. Исследователи из Всемирной организации интеллектуальной собственности предлагают в данном вопросе ориентироваться на результаты патентного и публикационного анализов. Геокодировав данные патентов (за период с 1970 по 2017 гг.) и научных публикаций (за период с 1998 по 2017 гг.) и применив плотностные математические алгоритмы, ими были выявлены 174 наиболее инновационные точки на карте мира. При этом на долю 30 таких точек приходится почти 70% мировых патентов и 50% научных публикаций (ВОИС, 2019). Данный подход тем не менее имеет определенные ограничения. Как разработчики концепции, НИС критиковали подход ОЭСР за то, что они измеряли инновационность только через затраты на НИОКР, и за то, что данный подход учитывает только небольшую часть инновационного процесса – патенты и научные публикации.

Для преодоления данного ограничения исследователями из Высшей школы экономики был разработан Рейтинг инновационной привлекательности мировых городов – HSE Global Cities Innovation Index (HSE GCII, 2020). Система рейтинга состоит из 120 показателей и охватывает не только патенты и научные публикации, но и другие факторы, влияющие на уровень инновационного развития: инновационные стартапы, университеты и исследовательские организации, инновационную инфраструктуру и многие другие показатели. Результаты рейтинга показали, что многие города занимают свою определенную нишу в экономике знаний, сформированную во многом благодаря и по инициативе местных органов власти (НИУ ВШЭ, 2020).

Исследователи из ВОИС и ВШЭ акцентируют внимание на том, что города – это не просто «инновационные системы», а именно «инновационные экосистемы», в которых элементы активно взаимодействуют друг с другом и влияют друг на друга. На региональном и национальном уровне аналогичные взаимодействия требуют больше времени, в связи с чем менее интенсивны и продуктивны.

Подобная грамотная городская диагностика позволяет определить города, в отношении которых необходимо проводить активную инновационную политику. В краткосрочном периоде она приводит к экономическому росту и созданию новых рабочих мест, а в средне- и долгосрочном периоде повышает качество управления городом, увеличивает доверие населения к органам власти, формирует устойчивую и разнообразную экономическую структуру (Caragliu and Del Bo, 2018). В то же время наблюдается и обратная зависимость: реализация масштабных городских инновационных проектов требует от органов власти повышения их открытости (Bolívar, 2018), внедрения новых форм партисипаторного управления. Данная закономерность подтверждается рядом успешных кейсов инновационного развития городов (Battaglia, 2014).

Необходимость решения таких масштабных задач органами местной власти ставит вопрос о наличии у них соответствующих полномочий (в правовом поле), возможностей (финансовых ресурсов) и компетенций (кадровый потенциал). На примере разных городов (Hospers, 2008) доказывает, что полномочия по созданию инновационной инфраструктуры целесообразнее делегировать на уровень городских властей. В то же время другими авторами (Pancholi et al., 2017; Morisson and Doussineau, 2019) получены результаты, указывающие на то, что этими вопросами должны заниматься не сами органы местной власти, а специально создаваемые ими инновационные агентства. Общим выводом здесь является то, что в зависимости от этих проблем и ограничений каждый город должен формировать собственную уникальную систему управления, учитывающую особенности местного сообщества (Van Winden, 2008). Тем не менее ряд исследований отмечает неготовность местных органов власти брать на себя полномочия по инновационному развитию территорий (Мигита, 2009; Leydesdorff et al., 2015).

Эти результаты обосновывают необходимость индивидуального подхода к территориям при реализации инновационной политики и актуальность дальнейшего развития данного направления.

Заключение

В научной литературе последних десятилетий наблюдается значительный рост интереса к тематике инноваций и инновационного развития. Распространение экономики знаний, выстраивание связей между бизнесом, наукой и обществом в рамках инновационного процесса, внедрение новых технологий в управление – эти и многие другие задачи стоят в настоящее время перед органами власти любого уровня и представляются одними из самых значимых. В рамках статьи была рассмотрена эволюция теории и практики управления инновационными системами, развивавшихся параллельно с другими теориями государственного управления. Можно сказать, что на национальном и региональном уровне накоплен большой опыт управления данными системами, и в настоящее время в фокусе исследователей находится оценка их результативности и формируется идея перехода к научно-обоснованной политике (evidence-based innovation policy). На уровне городов первые методики оценки их инновационного развития только разрабатываются, в связи с чем многие работы по исследованию локальных инновационных экосистем носят описательный характер. В то же время сам процесс включения регионов и муниципалитетов в формирование инновационной политики порождает много других вопросов, связанных с координацией деятельности органов власти всех уровней. Актуальным является вопрос создания оптимальной управленческой архитектуры государственной инновационной политики, позволяющей синхронизировать мероприятия на всех уровнях власти, избежать дублирования полномочий, распыления общественных ресурсов, своевременно вносить коррективы в инновационную и научно-техническую политику на основе отлаженной системы оценки эффективности данных политик и конкретных механизмов.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Abramov R., Sokolov M. Current Challenges and Competitiveness Advantages of National Innovation Systems (NIS) of the Countries–Participants of the Union State up to 2030 // *Journal of Advanced Research in Law and Economics*. 2017. Vol. 8. P. 1031.
2. Ackoff R. Operational research and national science policy. Decision making in national science policy // *Decision Making in National Science Policy* / eds. de Reuck A., Goldsmith M., Knight, J. Little, Brown and Company, Boston. 1968. P. 84–91.
3. Advanced introduction to regional innovation systems / eds. Asheim B., Isaksen A., Trippel M. Edward Elgar, Cheltenham. 2019.
4. Arranz N., Arroyabe M., Schumann M. The role of NPOs and international actors in the national innovation system: A network-based approach // *Technological Forecasting and Social Change*. 2020. Vol. 159. P. 120183.

5. Asheim B. Smart specialisation, innovation policy and regional innovation systems: what about new path development in less innovative regions? // *Innovation: The European Journal of Social Science Research*. 2019. Vol. 32, no. 1. P. 8–25.
6. Asheim B., Isaksen A. Regional Innovation Systems: The Integration of Local ‘Sticky’ and Global ‘Ubiquitous’ Knowledge // *The Journal of Technology Transfer*. 2002. Vol. 27, no. 1. P. 77–86.
7. Balland P., Boschma R., Crespo J., Rigby D. Smart specialization policy in the European Union: relatedness, knowledge complexity and regional diversification // *Regional Studies*. 2019. Vol. 53, no. 9. P. 1252–1268.
8. Battaglia A. Creative industries and knowledge economy development in Rome: the example of Pietralata District // *International Journal of Knowledge-Based Development*. 2014. Vol. 5, no. 3. P. 238–252.
9. Bettencourt L., Lobo J., Helbing D., Kühnert C., West G. Growth, innovation, scaling, and the pace of life in cities // *Proceedings of the national academy of sciences*. 2007. Vol. 104, no. 17. P. 7301–7306.
10. Boschma R. Constructing regional advantage and smart specialisation: Comparison of two European policy concepts // *Scienze Regionali: Italian Journal of regional Science*. 2014. Vol. 13, no. 1. P. 51–68.
11. Brachert M., Dettmann E., Titze M. The regional effects of a place-based policy – Causal evidence from Germany // *Regional Science and Urban Economics*. 2019. Vol. 79. P. 103483.
12. Caragliu A., Del Bo C. Do smart cities invest in smarter policies? Learning from the past, planning for the future // *Social Science Computer Review*. 2016. Vol. 34, no. 6. P. 657–672.
13. Caragliu A., Del Bo C. Much ado about something? An appraisal of the relationship between smart city and smart specialisation policies // *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*. 2018. Vol. 109, no. 1. P. 129–143.
14. Caragliu A., Del Bo C. Smart innovative cities: The impact of Smart City policies on urban innovation // *Technological Forecasting and Social Change*. 2019. Vol. 142. P. 373–383.
15. Charron N., Dijkstra L., Lapuente V. Regional governance matters: Quality of government within European Union member states // *Regional Studies*. 2014. Vol. 48, no 1. P. 68–90.
16. *Cities in civilization* / ed. Hall P. Pantheon Books, New York. 1998.
17. Deakin M., Mora L., Reid A. The research and innovation of Smart Specialisation Strategies: The transition from the Triple to Quadruple Helix // *Economic and Social Development: Book of Proceedings*. 2018. P. 94–103.
18. Deslatte A., Feiock R., Wassel K. Urban pressures and innovations: Sustainability commitment in the face of fragmentation and inequality // *Review of Policy Research*. 2017. Vol. 34, no. 5. P. 700–724.

19. Diffusion of innovations / ed. Rogers E. The Free Press, New York. 1962.
20. Edquist C. The Systems of Innovation Approach and Innovation Policy: An Account of the State of the Art // DRUID conference. 2001. URL: https://www.researchgate.net/publication/228823918_The_Systems_of_Innovation_Approach_and_Innovation_Policy_An_Account_of_the_State_of_the_Art.
21. Edquist C. Innovation policy: A systemic approach // The Globalizing Learning Economy / eds. Lundvall B., Archibugi D. Oxford University Press. 2002. P. 219–238.
22. Edquist C., Hommen L. Systems of Innovation: Theory and Policy for the Demand Side // Technology in society. 1999. Vol. 21, no. 1. P. 63–79.
23. Farole T., Rodríguez Pose A., Storper M. Cohesion policy in the European Union: growth, geography, institutions // JCMS: Journal of Common Market Studies. 2011. Vol. 49, no 5. P. 1089–1111.
24. Fiaschi D., Lavezzi A., Parenti A. Does EU cohesion policy work? Theory and evidence // Journal of Regional Science. 2018. Vol. 58, no. 2. P. 386–423.
25. Foray D., David P., Hall B. Smart Specialisation – the Concept // Knowledge Economists Policy Brief. 2009. Vol. 9, no. 85. P. 100.
26. Foray D., David P., Hall, B. Smart specialisation from academic idea to political instrument, the surprising career of a concept and the difficulties involved in its implementation // MTEI Working Paper. 2011. P. 1–16.
27. Freeman C. Technological infrastructure and international competitiveness // Industrial and Corporate Change. 2004. Vol. 13, no. 3. P. 541–569.
28. Freeman C. The ‘National System of Innovation’ in historical perspective // Cambridge Journal of economics. 1995. Vol. 19, no. 1. P. 5–24.
29. Freeman C. Technical innovation, diffusion, and long cycles of economic development // The long-wave debate. Springer, Berlin. 1987. P. 295–309.
30. Fukugawa N. University spillover before the national innovation system reform in Japan // International Journal of Technology Management. 2017. Vol. 73, no. 4. P. 206–234.
31. Gibson R. A Systems Approach to Research Management Part 1. Scientific Research // Research Management. 1962. Vol. 5, no. 4. P. 215–228.
32. Godin B. National innovation system: The system approach in historical perspective // Science, Technology, Human Values. 2009. Vol. 34, no. 4. P. 476–501.
33. Granstrand O., Holgersson M. Innovation ecosystems: A conceptual review and a new definition // Technovation. 2020. Vol. 90. P. 102098.
34. Halbert M., Ackoff R. An Operations Research Study of the Dissemination of Scientific Information // Proceedings of the International Conference on Scientific Information. National Academy of Science, Washington. 1958. P. 97–130.
35. Harmancioglu N., Tellis G. Silicon envy: How global innovation clusters hurt or stimulate each other across developed and emerging markets // Journal of International Business Studies. 2018. Vol. 49, no. 7. P. 902–918.

36. Hidalgo C., Klinger B., Barabási A., Hausmann R. The product space conditions the development of nations // *Science*. 2007. Vol. 317, no. 5837. P. 482–487.
37. Hospers G. Governance in innovative cities and the importance of branding // *Innovation*. 2008. Vol. 10, no. 2–3. P. 224–234.
38. Innovation diffusion as a spatial process. Innovation diffusion as a spatial process / ed. Hagerstrand T. University of Chicago Press, Chicago. 1968.
39. Kapetanidou C., Samdanis M., Lee S. Innovation policies of Cyprus during the global economic crisis: Aligning financial institutions with National Innovation System // *Technological Forecasting and Social Change*. 2018. Vol. 133. P. 29–40.
40. Kutsenko E., Islankina E., Kindras A. Smart by oneself? An analysis of Russian Regional Innovation Strategies within the RIS3 Framework // *Форсайт*. 2018. Vol. 12, no. 1. P. 25–45.
41. Leydesdorff L., Etzkowitz H. Triple Helix of innovation: introduction // *Science and Public Policy*. 1998. Vol. 25, no. 6. P. 358–364.
42. Leydesdorff L., Perevodchikov E., Uvarov A. Measuring triple helix synergy in the Russian innovation systems at regional, provincial, and national levels // *Journal of the Association for Information Science and Technology*. 2015. Vol. 66, no. 6. P. 1229–1238.
43. Lundvall B. National innovation systems – analytical concept and development tool // *Industry and innovation*. 2007. Vol. 14, no. 1. P. 95–119.
44. Lundvall B. User–producer relationships, national systems of innovation and internationalisation // *National systems of innovation: Towards a theory of innovation and interactive learning* / ed. Lundvall B. Pinter Publishers, London. 1992. P. 45–67.
45. McCann P., Ortega-Argilés R. Modern regional innovation policy // *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*. 2013. Vol. 6, no. 2. P. 187–216.
46. Morisson A., Doussineau M. Regional Innovation Governance and Place-Based Policies: Design, Implementation and Implications // *Regional Studies, Regional Science*. 2019. Vol. 6, no. 1. P. 101–116.
47. N’Ghaouran K., Autant-Bernard C. Assessing the collaboration and network additionality of innovation policies: a counterfactual approach to the French cluster policy // *Industrial and Corporate Change*. 2021. URL: <https://academic.oup.com/icc/advance-article-abstract/doi/10.1093/icc/dtab017/6278428>.
48. National Innovation Systems: A Comparative Analysis / ed. Nelson R. Oxford University Press. 1993.
49. National system of political economy / Ed. List F. Longmans, Green and Co., London. 1856.
50. Nelson R., Winter S. In search of a useful theory of innovation // *Research Policy*. 1977. Vol. 6, no.1. P. 215–245.
51. Nelson R. Research on productivity growth and productivity differences: dead ends and new departures // *Journal of economic literature*. 1981. Vol. 19, no. 3. P. 1029–1064.

52. Oh D., Phillips F., Park S., Lee E. Innovation ecosystems: A critical examination // *Technovation*. 2016. Vol. 54. P. 1–6.
53. Public management and administration: An introduction / ed. Hughes O. Macmillan Press, London. 2012.
54. Rabari C., Storper M. The digital skin of cities: urban theory and research in the age of the sensed and metered city, ubiquitous computing and big data // *Cambridge journal of regions, economy and society*. 2015. Vol. 8, no. 1. P. 27–42.
55. Rodríguez Bolívar M. Governance models and outcomes to foster public value creation in smart cities // *Scienze Regionali: Italian Journal of regional Science*. 2018. Vol. 17, no. 1. P. 57–80.
56. Romer P. Increasing returns and long-run growth // *Journal of Political Economy*. 1986. Vol. 94, no. 5. P. 1002–1037.
57. Scherer F. Inter-industry technology flows and productivity growth // *The Review of Economics and Statistics*. 1982. Vol. 64, no. 4. P. 627–634.
58. Solow R. A contribution to the theory of economic growth // *The Quarterly Journal of Economics*. 1956. Vol. 70, no. 1. P. 65–94.
59. Systems, experts, and computers: The systems approach in management and engineering, World War II and after / eds. Hughes A., Hughes T. MIT Press, Cambridge. 2011.
60. Teece D., Rumelt R., Dosi G., Winter S. Understanding corporate coherence: Theory and evidence // *Journal of Economic Behavior and Organization*. 1994. Vol. 23, no. 1. P. 1–30.
61. The new geography of jobs / ed. Moretti E. Houghton Mifflin Harcourt, Boston. 2012.
62. The Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle / ed. Schumpeter J. Harvard University Press. 1982.
63. Van Winden W. Urban governance in the knowledge-based economy: Challenges for different city types // *Innovation*. 2008. Vol. 10, no. 2–3. P. 197–210.
64. Von Hippel E. The dominant role of users in the scientific instrument innovation process // *Research policy*. 1976. Vol. 5, no. 3. P. 212–239.
65. Von Hippel E. The sources of innovation // *Das summa summarum des management* / eds. Boersch C., Elschen R. Gabler, Wiesbaden. 1988. P. 111–120.
66. Wu J., Zhuo S., Wu Z. National innovation system, social entrepreneurship, and rural economic growth in China // *Technological Forecasting and Social Change*. 2017. Vol. 121. P. 238–250.
67. Yigitcanlar T., Edvardsson I., Johannesson H., Kamruzzaman M., Ioppolo G., Pancholi S. Knowledge-based development dynamics in less favoured regions: Insights from Australian and Icelandic university towns // *European Planning Studies*. 2017. Vol. 25, no. 12. P. 2272–2292.

68. Егоров А. Ю. Основные подходы к индикативному планированию инновационного развития города как муниципального образования // Экономические науки. 2009. №. 5. С. 221–223.
69. Мигита В. А. Муниципальная система стратегического управления инновационным развитием хозяйственных систем: теоретико–методологический аспект // Социально–экономические явления и процессы. 2009. №. 4. С. 1–10.
70. Терелянский П. В., Мельников А. С. Факторы, определяющие инновационное развитие городской агломерации // Актуальные проблемы экономики и менеджмента. 2016. №. 4. С. 62–67.
71. Шичкина М. И. Инновационное развитие районов и городов // Инновации. 2011. №. 8. С. 78–82.
72. European Commission. Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisations. 2012. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/smart_specialisation/smart_ris3_2012.pdf.
73. OECD. Frascati Manual. 1962. URL: <https://www.oecd.org/sti/inno/frascati-manual.htm>.
74. World Bank. World Development Report 1991: The Challenge of Development. 1991. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5974>.
75. World Intellectual Property Organization. Global Innovation Index. 2020. URL: <https://www.globalinnovationindex.org/Home>.
76. World Intellectual Property Organization. География инноваций: локальные центры, глобальные сети. 2019. URL: https://www.wipo.int/wipo_magazine/ru/2019/06/article_0001.html.
77. НИУ ВШЭ. Рейтинг инновационного развития субъектов Российской Федерации. Выпуск 1. 2012. URL: <https://www.hse.ru/primarydata/rir2012>.
78. НИУ ВШЭ. Рейтинг инновационной привлекательности мировых городов. 2020. URL: <https://gcii.hse.ru>.

REFERENCES

1. Abramov, R. and Sokolov, M. (2017) 'Current challenges and competitive advantages of national innovation systems (NIS) of the countries-participants of the union state up to 2030', *Journal of Advanced Research in Law and Economics*, 8(4), pp. 1031–1039.
2. Ackoff, R. (1968) 'Operational research and national science policy. Decision making in national science policy' In de Reuck, A., Goldsmith, M. and Knight, J. (eds.) *Decision Making in National Science Policy*. Boston: Little, Brown and Company, pp. 84–91.

3. Alain N'ghauran, K. and Autant-Bernard, C. (2021) 'Assessing the collaboration and network additionality of innovation policies: a counterfactual approach to the French cluster policy', *Industrial and Corporate Change*. Available at: <https://academic.oup.com/icc/advance-article-abstract/doi/10.1093/icc/dtab017/6278428> (Accessed 1 November 2021).
4. Arranz, N., Arroyabe, M. and Schumann, M. (2020) 'The role of NPOs and international actors in the national innovation system: A network-based approach', *Technological Forecasting and Social Change*, 159, pp. 120–183.
5. Asheim, B. (2019) 'Smart specialisation, innovation policy and regional innovation systems: what about new path development in less innovative regions?', *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 32(1), pp. 8–25.
6. Asheim, B. and Isaksen, A. (2002) 'Regional innovation systems: the integration of local 'sticky' and global 'ubiquitous' knowledge', *The Journal of Technology Transfer*, 27(1), pp. 77–86.
7. Asheim, B., Isaksen, A. and Trippel, M. (2019) *Advanced introduction to regional innovation systems*. Cheltenham: Edward Elgar.
8. Balland, P., Boschma, R., Crespo, J. and Rigby, D. (2019) 'Smart specialization policy in the European Union: relatedness, knowledge complexity and regional diversification', *Regional Studies*, 53(9), pp. 1252–1268.
9. Battaglia, A. (2014) 'Creative industries and knowledge economy development in Rome: the example of Pietralata District', *International Journal of Knowledge-Based Development*, 5(3), pp. 238–252.
10. Bettencourt, L., Lobo, J., Helbing, D., Kühnert, C. and West, G. (2007) 'Growth, innovation, scaling, and the pace of life in cities', *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 104(17), pp. 7301–7306.
11. Boschma, R. (2014) 'Constructing regional advantage and smart specialisation: Comparison of two European policy concepts', *Scienze Regionali: Italian Journal of regional Science*, 13(1), pp. 51–68.
12. Brachert, M., Dettmann, E. and Titze, M. (2019) 'The regional effects of a place-based policy—Causal evidence from Germany', *Regional Science and Urban Economics*, 79, p. 103483.
13. Caragliu, A. and Del Bo, C. (2016) 'Do smart cities invest in smarter policies? Learning from the past, planning for the future', *Social Science Computer Review*, 34(6), pp. 657–672.
14. Caragliu, A. and Del Bo, C. (2018) 'Much ado about something? An appraisal of the relationship between smart city and smart specialisation policies', *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, 109(1), pp. 129–143.
15. Caragliu, A. and Del Bo, C. (2019) 'Smart innovative cities: The impact of Smart City policies on urban innovation', *Technological Forecasting and Social Change*, 142, pp. 373–383.

16. Charron, N., Dijkstra, L. and Lapuente, V. (2014) 'Regional governance matters: Quality of government within European Union member states', *Regional Studies*, 48(1), pp. 68–90.
17. Deakin, M., Mora, L. and Reid, A. (2018) 'The research and innovation of Smart Specialisation Strategies: The transition from the Triple to Quadruple Helix', *Economic and Social Development: Book of Proceedings*, pp. 94–103.
18. Deslatte, A., Feiock, R. C. and Wassel, K. (2017) 'Urban pressures and innovations: Sustainability commitment in the face of fragmentation and inequality', *Review of Policy Research*, 34(5), pp. 700–724.
19. Edquist, C. (2001) 'The Systems of Innovation Approach and Innovation Policy: An Account of the State of the Art', In *DRUID conference, Aalborg*, pp. 12–15. Available at: https://www.researchgate.net/publication/228823918_The_Systems_of_Innovation_Approach_and_Innovation_Policy_An_Account_of_the_State_of_the_Art (Accessed 1 November 2021).
20. Edquist, C. (2002) 'Innovation policy: A systemic approach', In: Lundvall, B. and Archibugi, D. (eds.) *The Globalizing Learning Economy*. Oxford University Press, pp. 219–238.
21. Edquist, C. and Hommen, L. (1999) 'Systems of innovation: theory and policy for the demand side', *Technology in society*, 21(1), pp. 63–79.
22. Egorov, A. (2009). 'The main approaches to indicative planning of the innovative development of the city as a municipal entity', *Economic Sciences*, 5, pp. 221–223.
23. Farole, T., Rodríguez Pose, A. and Storper, M. (2011) 'Cohesion policy in the European Union: growth, geography, institutions', *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 49(5), pp. 1089–1111.
24. Fiaschi, D., Lavezzi, A. M. and Parenti, A. (2018) 'Does EU cohesion policy work? Theory and evidence', *Journal of Regional Science*, 58(2), pp. 386–423.
25. Foray, D., David, P. A. and Hall, B. (2009) 'Smart Specialisation – the Concept', *Knowledge Economists Policy Brief*, 9(85), p. 100.
26. Foray, D., David, P. and Hall, B. (2011) 'Smart specialisation from academic idea to political instrument, the surprising career of a concept and the difficulties involved in its implementation', *MTEI Working Paper*, pp. 1–16.
27. Freeman, C. (1987) 'Technical innovation, diffusion, and long cycles of economic development' In Vasko, T. (ed.) *The long-wave debate*. Berlin: Springer, pp. 295–309.
28. Freeman, C. (1995) 'The 'National System of Innovation' in historical perspective', *Cambridge Journal of economics*, 19(1), pp. 5–24.
29. Freeman, C. (2004) 'Technological infrastructure and international competitiveness', *Industrial and Corporate Change*, 13(3), pp. 541–569.
30. Fukugawa, N. (2017) 'University Spillover Before the National Innovation System Reform in Japan', *International Journal of Technology Management*, 73(4), pp. 206–234.

31. Gibson, R. (1962) 'A Systems Approach to Research Management Part 1. Scientific Research', *Research Management*, 5(4), pp. 215–228.
32. Godin, B. (2009) 'National innovation system: The system approach in historical perspective', *Science, Technology, Human Values*, 34(4), pp. 476–501.
33. Granstrand, O. and Holgersson, M. (2020) Innovation ecosystems: A conceptual review and a new definition', *Technovation*, 90, p. 102098.
34. Hagerstrand, T. (1968) *Innovation diffusion as a spatial process. Innovation diffusion as a spatial process*. 1st edn. Chicago: University of Chicago Press.
35. Halbert, M. and Ackoff, R. (1958) 'An Operations Research Study of the Dissemination of Scientific Information', *Proceedings of the International Conference on Scientific Information*. Washington: National Academy of Science, pp. 97–130.
36. Hall, P. (1998) *Cities in civilization*. New York: Pantheon Books.
37. Harmancioglu, N. and Tellis, G. (2018) 'Silicon envy: How global innovation clusters hurt or stimulate each other across developed and emerging markets', *Journal of International Business Studies*, 49(7), pp. 902–918.
38. Hidalgo, C., Klinger, B., Barabási, A. and Hausmann, R. (2007) 'The product space conditions the development of nations', *Science*, 317(5837), pp. 482–487.
39. Hospers, G. (2008) 'Governance in innovative cities and the importance of branding', *Innovation*, 10(2–3), pp. 224–234.
40. Hughes, A. and Hughes, T. (2011) *Systems, experts, and computers: The systems approach in management and engineering, World War II and after*. Cambridge: MIT Press.
41. Hughes, O. (2012) *Public management and administration: An introduction*. London: Macmillan Press.
42. Kapetanidou, C., Samdanis, M., and Lee, S. (2018) 'Innovation policies of Cyprus during the global economic crisis: Aligning financial institutions with National Innovation System', *Technological Forecasting and Social Change*, 133, pp. 29–40.
43. Kutsenko, E., Islankina, E. and Kindras, A. (2018) 'Smart by oneself? An analysis of Russian Regional Innovation Strategies within the RIS3 framework', *Foresight*, 12(1), pp. 25–45.
44. Leydesdorff, L. and Etzkowitz, H. (1998) 'Triple Helix of innovation: Introduction', *Science and Public Policy*, 25(6), pp. 358–364.
45. Leydesdorff, L., Perevodchikov, E. and Uvarov, A. (2015) 'Measuring triple helix synergy in the Russian innovation systems at regional, provincial, and national levels', *Journal of the Association for Information Science and Technology*, 66(6), pp. 1229–1238.
46. List, F. (1856) *National system of political economy*. London: Longmans, Green and Co.
47. Lundvall, B. (1992) 'User-producer relationships, national systems of innovation and internationalisation', In: Lundvall, B (ed.) *National systems of innovation: Towards a theory of innovation and interactive learning*. London: Pinter Publishers, pp. 45–67.

48. Lundvall, B. (2007) 'National innovation systems – analytical concept and development tool', *Industry and innovation*, 14(1), pp. 95–119.
49. McCann, P. and Ortega-Argilés, R. (2013) 'Modern regional innovation policy', *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 6(2), pp. 187–216.
50. Migita, V. (2009) 'Municipal system of strategic management of innovative development of economic systems: theoretical and methodological aspect', *Social-Economic Phenomena and Process*, 4, pp. 1–10.
51. Moretti, E. (2012) *The new geography of jobs*. Boston: Houghton Mifflin Harcourt.
52. Morisson, A. and Doussineau, M. (2019) 'Regional innovation governance and place-based policies: design, implementation and implications', *Regional Studies, Regional Science*, 6(1), pp. 101–116.
53. Nelson, R. (1981) 'Research on productivity growth and productivity differences: dead ends and new departures', *Journal of economic literature*, 19(3), pp. 1029–1064.
54. Nelson, R. (1993) *National Innovation Systems: A Comparative Analysis*. Oxford University Press.
55. Nelson, R. and Winter, S. (1977) 'In Search of a Useful Theory of Innovation', *Research Policy*, 6(1), pp. 36–76.
56. Oh, D., Phillips, F., Park, S. and Lee, E. (2016) 'Innovation ecosystems: A critical examination', *Technovation*, 54, pp. 1–6.
57. Rabari, C. and Storper, M. (2015) 'The digital skin of cities: urban theory and research in the age of the sensed and metered city, ubiquitous computing and big data', *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 8(1), pp. 27–42.
58. Rodríguez Bolívar, M. (2018) 'Governance models and outcomes to foster public value creation in smart cities', *Scienze Regionali: Italian Journal of regional Science*, 17(1), pp. 57–80.
59. Rogers, E. (1962) *Diffusion of innovations*. 4th edn. New York: The Free Press.
60. Romer, P. (1986) 'Increasing returns and long-run growth', *Journal of Political Economy*, 94(5), pp. 1002–1037.
61. Scherer, F. (1982) 'Inter-industry technology flows and productivity growth', *The Review of Economics and Statistics*, 64(4), pp. 627–634.
62. Schumpeter, J. (1982) *The Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle*. Harvard University Press.
63. Shichkina, M. (2011) 'Regions and cities innovation development', *Innovations*, 8, pp. 78–82.
64. Solow, R. (1956) 'A contribution to the theory of economic growth', *The Quarterly Journal of Economics*, 70(1), pp. 65–94.

65. Teece, D., Rumelt, R., Dosi, G. and Winter, S. (1994) 'Understanding corporate coherence: Theory and evidence', *Journal of Economic Behavior and Organization*, 23(1), pp. 1–30.
66. Terelyansky, P. and Melnikov, A. (2016) 'Factors determining innovative development of urban agglomeration', *Current problems of economy and management*, 4, pp. 62–67.
67. Van Winden, W. (2008) 'Urban governance in the knowledge-based economy: Challenges for different city types', *Innovation*, 10(2–3), pp. 197–210.
68. Von Hippel, E. (1976) 'The dominant role of users in the scientific instrument innovation process', *Research Policy*, 5(3), pp. 212–239.
69. Von Hippel, E. (1988) 'The sources of innovation' In: Boersch, C. and Elschen, R. (eds.) *Das summa summarum des management*. Wiesbaden: Gabler, pp. 111–120.
70. Wu, J., Zhuo, S. and Wu, Z. (2017) 'National innovation system, social entrepreneurship, and rural economic growth in China', *Technological Forecasting and Social Change*, 121, pp. 238–250.
71. Yigitcanlar, T., Edvardsson, I., Johannesson, H., Kamruzzaman, M., Ioppolo, G. and Pancholi, S. (2017) 'Knowledge-based development dynamics in less favoured regions: Insights from Australian and Icelandic university towns', *European Planning Studies*, 25(12), pp. 2272–2292.
72. European Commission (2012) *Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisations*. Available at: <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/documents/20182/84453/RIS3+Guide.pdf/fceb8c58-73a9-4863-8107-752aef77e7b4> (Accessed 1 November 2021).
73. HSE (2012) *Russian Regional Innovation Scoreboard. Issue 1*. Available at: <https://www.hse.ru/primarydata/rir2012> (Accessed 1 November 2021).
74. HSE (2020) *HSE Global Cities Innovation Index: 2020*. Available at: <https://gcii.hse.en/> (Accessed 1 November 2021).
75. OECD (1962) *Frascati Manual*. Available at: <https://www.oecd.org/sti/inno/frascati-manual.htm> (Accessed 1 November 2021).
76. World Bank (1991) *World Development Report 1991: The Challenge of Development*. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5974> (Accessed 1 November 2021).
77. World Intellectual Property Organization (2019) *The Geography of Innovation: Local Hotspots, Global Networks*. Available at: https://www.wipo.int/wipo_magazine/ru/2019/06/article_0001.html (Accessed 1 November 2021).
78. World Intellectual Property Organization (2020) *Global Innovation Index*. Available at: <https://www.globalinnovationindex.org/Home> (Accessed 1 November 2021).

Статья поступила в редакцию 16.01.2021; одобрена после рецензирования 30.06.2021; принята к публикации 28.10.2021.

К сведению авторов

Публикация в журнале является бесплатной.

Все статьи проходят этап рецензирования.

Предоставляемый авторами материал должен быть оригинальным, не публиковавшимся ранее в других печатных изданиях.

Статья должна быть написана языком, понятным не только специалистам в данной области, но и широкому кругу читателей. Это требует отдельного обоснования используемых научных терминов.

Объем текста не должен превышать один авторский лист (40 тыс. знаков).

Рукопись статьи должна быть снабжена информацией об авторах, включающей фамилию, имя и отчество, год рождения, место работы/учебы, ученую степень и звание, адрес и телефон, адрес электронной почты.

Кроме того, к статье нужно приложить: подробную аннотацию (в которой должна быть раскрыта тема, показана степень разработанности проблемы, даны характеристики исследования (теоретическая или эмпирическая работа, на какой информационной базе), а также изложены основные полученные результаты) на русском и английском языках; список ключевых слов, словосочетаний на русском и английском языках. Рукописи принимаются в электронном виде в формате не ниже Word 6.0.

Графики и схемы должны быть в редактируемом формате, рисунки с разрешением 300 dpi. Использование цветных рисунков и графиков не рекомендуется.

Подробнее о требованиях журнала к оформлению статей можно узнать на нашем сайте <http://vgmu.hse.ru> в разделе «Авторам».

Уважаемые читатели!

*Вы можете подписаться на журнал
«Вопросы государственного и муниципального управления»*

Объединенный каталог «Пресса России. Подписка – 2021»

Том 1. Газеты и журналы

Подписной индекс – 81224

Подписано в печать 14.12.2021. Формат 60х88^{1/8}
Бумага офсетная № 1. Печать офсетная. Усл. печ. л. 35,9
Тираж 600 экз. Заказ

НИУ ВШЭ
101000 Москва, ул. Мясницкая, 20
Тел.: +7 495 772-95-90 доб. 12631

Отпечатано в ФГУП «Издательство «Наука»
(Типография «Наука»)
121099 Москва, Шубинский пер., 6