В О П Р О С Ы

## ГОСУДАРСТВЕННОГО и муниципального УПРАВЛЕНИЯ

## **Public Administration Issues**

Nº Z

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.

## 

## 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.

KPACHOB M.A.

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

Certificate of registration of the mass media PI N  $\Phi$ C77-66611 of August 8, 2016. Issued by the Federal Service for Supervision in the Sphere of Telecom, Information Technologies and Mass Communications.

ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА
Шаститко А.Е., Павлова Н.С. АНТИКОНКУРЕНТНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ АНТИМОНОПОЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ: КЕЙС МОБИЛЬНЫХ ОПЕРАТОРОВ
Шадрина Е.В., Виноградов Д.В., Кашин Д.В.  ОТРАЖЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРИОРИТЕТОВ  ГОСУДАРСТВА В ЗАКУПОЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ
Филиппова А.В. ФИНАНСОВАЯ ПОДДЕРЖКА СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ В РЕГИОНАХ РОССИИ
Розинская Н.А., Розинский И.А. «ДАЧНАЯ ПЕРСПЕКТИВА» УДАЛЕННОЙ ЗАНЯТОСТИ
НАУЧНЫЕ СООБЩЕНИЯ
Занко Т.А.         ПРЕОБРАЗОВАНИЯ ВНУТРЕННЕЙ ОРГАНИЗАЦИИ         ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ         ВЛАСТИ 2020 г.       107
Бухарский В.В., Лавров А.М. МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ВОЗМОЖНОСТИ И ОГРАНИЧЕНИЯ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ
Гильтман М.А., Антосик Л.В., Токарева О.Е., Обухович Н.В. ПОВЫШЕНИЕ ПЕНСИОННОГО ВОЗРАСТА В РОССИИ: ИТОГИ 2019 г. ПРИМЕР ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ
РЕЦЕНЗИИ
Евдокимов В.Б., Залоило М.В. Рецензия на книгу В.Н. Южакова, Э.В. Талапиной, Е.И. Добролюбовой, Ю.А. Тихомирова «Инициативный проект закона об обеспечении качества государственного управления». – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020. 150 с

## Contents

THE THEORY AND PRACTICES OF PUBLIC ADMINISTRATION
Shastitko A.E., Pavlova N.S. ANTICOMPETITIVE CONSEQUENCES OF ANTITRUST POLICY: THE CASE OF MOBILE OPERATORS. 7
Shadrina E.V., Vinogradov D.V., Kashin D.V.  DO ENVIRONMENTAL PRIORITIES OF THE STATE  AFFECT THE PRACTICE OF PUBLIC PROCUREMENT?
Philippova A.V.  FINANCIAL SUPPORT FOR SOCIALLY ORIENTED  NONPROFIT ORGANIZATIONS IN RUSSIAN REGIONS
Rozinskaya N.A., Rozinskiy I.A.  "DACHA PROSPECT" OF REMOTE WORKING
SCIENTIFIC REVIEW
Zanko T.A.  TRANSFORMATIONS OF THE INTERNAL ORGANIZATION  OF THE FEDERAL EXECUTIVE BODIES 2020
Bukharsky V.V., Lavrov A.M. INTERGOVERNMENTAL RELATIONS AND PUBLIC ADMINISTRATION: OPPORTUNITIES AND LIMITATIONS OF DECENTRALIZATION
Giltman M.A., Antosik L.V., Tokareva O.Ye., Obukhovich N.V. INCREASING PENSION AGE IN RUSSIA: 2019 RESULTS. EXAMPLE OF TYUMEN REGION
BOOK REVIEW
Evdokimov V.B., Zaloilo M.V. Review of the book by V.N. Yuzhakov, E.V. Talapina, E.I. Dobrolyubova, Yu.A. Tikhomirov "Initiative draft of the law on ensuring the quality of public administration". –  Moscow: Publishing House "Delo" RANEPA, 2020. 150 p

## TPOSTENS VIPABLETVSE TEOPVS VIPAKINKA

## АНТИКОНКУРЕНТНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ АНТИМОНОПОЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ: КЕЙС МОБИЛЬНЫХ ОПЕРАТОРОВ¹

## **Шаститко А.Е., Павлова Н.С.**<sup>2</sup>

### Аннотация

Недавнее антимонопольное дело против мобильного оператора «Теле2» продемонстрировало, что решения, принимаемые органом государственного управления, могут противоречить целям, ради достижения которых орган власти наделяется полномочиями. Поставив задачу показать, каким образом это может происходить, авторы предположили, что решение регулятора о наличии антимонопольного нарушения, принятое на основе некорректной трактовки поведения компании-олигополиста, может иметь негативные последствия для конкуренции на затронутом рынке. Теоретическая часть работы базируется на концепции фирмы-«индивидуалиста» (maverick firm). Эмпирическую базу работы составили данные по рынку сотовой связи в России в период с 2017 по 2020 гг. В исследовании показано, что наблюдаемые результаты функционирования рынка сотовой связи в России не содержат признаков, указывающих на ограничение конкуренции. Приведены доказательства, что поведение «Теле2» на рынке сотовой связи соответствует критериям фирмы-«индивидуалиста», принятым в исследовательской литературе и в зарубежной правоприменительной практике. Объяснено, почему трактовка поведения фирмы-«индивидуалиста» как злоупотребления доминированием (отраженная в деле о нарушении антимонопольного законодательства) противоречит экономической сути такого поведения. Определены возможные антиконкурентные последствия такой трактовки и ос-

 $<sup>^{1}</sup>$  Статья подготовлена в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Шаститко Андрей Евгеньевич – доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой конкурентной и промышленной политики экономического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова; директор Центра исследований конкуренции и экономического регулирования РАНХиГС при Президенте РФ. Адрес: 119571, Москва, пр. Вернадского, д. 82. E-mail: aes99@yandex.ru Павлова Наталья Сергеевна – кандидат экономических наук, доцент кафедры конкурентной и промышленной политики экономического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова; старший научный сотрудник Центра исследований конкуренции и экономического регулирования РАНХиГС при Президенте РФ Адрес: 119571, Москва, пр. Вернадского, д. 82. E-mail: pavl.ns@yandex.ru

нованных на ней антимонопольных мер. Проведенный анализ подчеркивает роль мезоинститутов с точки зрения эффективности и результативности функционирования системы государственного управления в сфере защиты конкуренции и раскрывает источники побочных эффектов антимонопольной политики, которые в том числе могут выражаться в создании стимулов к менее активной конкуренции.

**Ключевые слова:** антимонопольная политика; олигополия; коллективное доминирование; фирма-«индивидуалист»; телекоммуникации.

## Введение

В числе оснований конкурентной политики выделяют изъяны рынка – случаи, когда в условиях монополизации результаты функционирования рынка оказываются хуже, чем в условиях конкуренции. Из идеи о том, что самостоятельно участники рынка не могут устранить этот изъян, вполне логично, на первый взгляд, следует вывод: раз сами участники не могут повысить степень совершенства рынка, то решением данной задачи должно заняться государство, в первую очередь – специализированный антимонопольный орган.

Соответственно, защита конкуренции осуществляется по трем основным направлениям, которые принято называть «жестким ядром антитраста»: противодействие индивидуальным монополистическим действиям (в России – злоупотреблению хозяйствующими субъектами доминирующим положением на рынке) и скоординированным действиям (ограничивающим конкуренцию соглашениям и, в первую очередь, картелям), а также контроль сделок экономической концентрации (в том числе слияний и присоединений).

В литературе широко обсуждаются вопросы о том, каковы результаты применения норм антимонопольного законодательства, в какой мере удается достичь целей конкурентной политики и обеспечить защиту интересов потребителей. Напомним, что во многих юрисдикциях именно выигрыш потребителей является критерием достижения данной цели ввиду того, что концепция эффективности размещения ресурсов плохо поддается продвижению в общественно-политическом дискурсе.

Вместе с тем исследователи реже задаются вопросом: может ли сама антимонопольная политика, а точнее – применение норм антимонопольного законодательства к компаниям, которые признаются нарушителями установленных норм, приводить к ограничению конкуренции? Такая постановка встречается в работах, посвященных соотношению антимонопольной и протекционистской политики (Bradford et al., 2018), а также возможным противоречиям между защитой конкуренции на национальных и глобальных рынках (Avdasheva et al., 2018). Однако если данные исследования скорее изучают внешние эффекты от принятых антимонопольным органом решений, то предлагаемая работа ближе к литературе по ошибкам I рода

в правоприменении и их источникам<sup>3</sup>, поскольку изучаемые отрицательные эффекты действий антимонопольного органа проявляются на том же рынке и непосредственно связаны с той проблемой, которую изначально антимонопольный орган намеревался решить. В этом смысле прослеживаются определенные параллели с литературой, показывающей, как обуславливаемые различными факторами ошибки І рода в антимонопольной политике могут отрицательно влиять на сдерживание (а значит, на состояние конкуренции) (Garoupa, Rizzolli, 2012; Avdasheva, Kryuchkova, 2015).

Исследуя потенциальное влияние принятых антимонопольным органом решений на сдерживание, авторы сосредотачивают внимание на проблеме того, как решение антимонопольного органа, направленное на пресечение ограничения конкуренции, в действительности не только запрещает практику, являющуюся выгодной для благосостояния потребителей (что часто возможно за счет положительных эффектов, не связанных с конкуренцией), но именно запрещает проконкурентную практику. В такой постановке есть еще и скрытый смысл: обладает ли де-факто (де-юре, разумеется, не обладает) антимонопольный орган исключительным правом на вынесение окончательных оценочных суждений, к которым суд должен прислушиваться? Разумеется, никто не застрахован от ошибок и случайностей. Однако мы хотели бы показать, что в случае с российским антитрастом мы имеем нечто большее.

Цель данной работы – продемонстрировать механизм возникновения возможных антиконкурентных последствий решений и предписаний, выданных антимонопольным органом в целях защиты конкуренции, на примере недавнего антимонопольного дела против «Теле2», повысившей абонентскую плату по ряду тарифов в мае 2020 г.

#### Контекст

Вопрос о том, всегда ли антимонопольная политика приводит (и приводит ли в принципе) к положительным эффектам для общественного благосостояния и конкуренции, имеет давнюю историю обсуждения (Новиков, 2003; Шаститко, 2003; Crandall, Winston, 2003; Baker, 2003). Дискуссия о том, является ли антитраст проявлением неопротекционизма и существуют ли основания для отмены антимонопольного законодательства, началась в начале 2000-х (см.: Арментано, 2006). И она не теряет своей актуальности на современном этапе, в том числе, в свете применения антимонопольного законодательства в России, где определенные действия в рамках формально конкурентной политики по-прежнему невозможно не обсуждать с точки зрения возникающих рисков для конкуренции. Данные риски более понятны, если рассматривать конкуренцию через призму австрийской теории как процесс выявления новых ресурсов или новых возможностей использования уже известных ресурсов (Хайек, 1989; Kirzner, 1997). При этом

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> В качестве примеров современных работ по источникам ошибок органов государственной власти, выступающих в роли правоприменителей в различных сферах, см.: (Mastenbroek, Martinsen, 2018), (Yee, Liu, 2021), (Huizinga, de Bree, 2021).

указанные эффекты проявляются как в части активной конкурентной политики, так и в части защитной, антимонопольной политики<sup>4</sup>. В частности, проблема того, как антимонопольная политика может де-факто приводить к снижению интенсивности конкуренции, в последнее время также активно обсуждается в контексте цифровых платформ (Avdasheva, Korneeva, 2019). Кроме того, известны случаи, когда принятые антимонопольным органом решения и предписания на национальном рынке имели антиконкурентные эффекты на мировых рынках (Avdasheva et al., 2018).

Представляется, что для структурирования проблемы и поиска вариантов ее решения полезным может быть использование подхода к исследованию институтов, в рамках которого выделяют макро-, микро- и мезоуровни (Шаститко, 2019; Менар, 2020). Формально российские макроинституты антимонопольной политики соответствуют лучшим мировым практикам<sup>5</sup>, но возникает разрыв между абстрактными нормами законодательства и хозяйственной практикой на уровне микроинститутов. Этот разрыв является следствием некорректного дизайна, сформировавшихся свойств мезоинститутов, закрепленных в подзаконных актах, решениях, предписаниях и различного рода разъяснениях антимонопольного органа. Именно мезоинституты создают специфику антимонопольного правоприменения, которая, по существу, и предопределяет различия режимов антимонопольного регулирования (а точнее, правоприменения) разных стран при общей принципиальной схожести антимонопольного законодательства.

Среди особенностей российской антимонопольной политики, которые предопределяются мезоинститутами, особенно ярко проявляется тенденция, которую можно назвать «регуляторным креном» или «регуляторным флюсом» в антитрасте (Шаститко, 2012). Антимонопольная политика основана на нормах, являющихся исключениями из принципа свободы договора, закрепленного в ст. 421 Гражданского кодекса РФ. По сути эта политика, строящаяся вокруг набора запретов на определенные хозяйственные практики и постфактум оценки их нарушения, начинает подменять собой проактивное регулирование, при котором компаниям выдается предварительное разрешение на определенные формы поведения (например, предписывается определенная формула цены). Отраслевое регулирование само по себе может непреднамеренно создавать антиконкурентные эффекты (из-за чего во многих странах процедура оценки регулирующего воздействия нормативных актов дополняется оценкой воздействия на конкуренцию<sup>6</sup>). При этом инструменты антитраста изначально не предназначены для применения вместо отраслево-

 $<sup>^4</sup>$  О структуре соотношении конкурентной и антимонопольной политики см. (Авдашева, Шаститко, 2010).

 $<sup>^5</sup>$  В частности, еще в 2013 г. Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) признала соответствие России в области защиты конкуренции своим стандартам. URL: https://fas.gov.ru/news/7041 (дата обращения: 16.04.2021).

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Иллюстрацией интегрированности процедуры оценки воздействия на конкуренцию в процесс принятия регуляторных решений является практика Financial Conduct Authority в Великобритании, отвечающего в том числе за развитие конкуренции в финансовом секторе: URL: https://www.fca.org.uk/publication/corporate/our-approach-competition.pdf (дата обращения: 28.01.2021).

го регулирования, и их дисфункциональное использование для регуляторных целей может усиливать «побочные» эффекты вплоть до возникновения антиконкурентных последствий мер, которые изначально были нацелены на защиту конкуренции. Стоит отметить, что такое объяснение вполне вписывается в логику объяснения ошибок І рода в правоприменении: действия регулятора по защите конкуренции, направленные против тех, кто эту конкуренцию не ограничивал, приводит к тому, что сами действия регулятора прямо или опосредованно становятся угрозой для конкуренции, ослабляя сдерживающие эффекты правовых норм (Шаститко, 2013).

Иллюстрацией описанной ситуации могут служить недавние расследования повышения цен «большой четверки» операторов сотовой связи, по итогам которых было возбуждено лишь одно дело – против компании «Теле2». В результате рассмотрения российским антимонопольным органом дела, «Теле2» была признана нарушившей антимонопольное законодательство путем индивидуального злоупотребления доминирующим положением в составе коллективного доминирования в форме установления и поддержания с 12.05.2020 монопольно высоких цен (тарифов) на услуги подвижной радиотелефонной связи, которое приводит к ущемлению интересов неопределенного круга потребителей – абонентов ООО «Т2 Мобайл» (решение ФАС России по делу № 11/01/10-46/2020 от 2 ноября 2020 г.8).

Даже в самом первом приближении сразу несколько аспектов данного дела вызывают вопросы. В установлении *монопольно* высокой цены обвиняется одна из *четырех* крупнейших фирм на олигополистическом рынке, причем из этих четырех фирм «Теле2» занимает *наименьшую* долю (табл. 1).

Доминирующее положение «Теле2» установлено только в составе коллективного доминирования, однако для доказательства злоупотребления данным положением не учитывается наличие или отсутствие координационных эффектов между всеми крупнейшими участниками рынка. В отсутствие оценки координационных эффектов данное дело по сути сводится к обвинению в установлении монопольно высокой цены в адрес индивидуально доминирующей компании с долей всего около 16%.

Здесь важно сделать одну оговорку: мы не обсуждаем, каким образом ФАС России был установлен факт коллективного доминирования, хотя и эта часть расследования вызывает множество вопросов, начиная с определения границ рынка и заканчивая оценкой преодолимости барьеров входа.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Коллективное доминирование можно определить следующим образом: это «характеристика структуры рынка, которая предполагает возможность решающего влияния на общие условия обращения товара на рынке со стороны двух и более хозяйствующих субъектов в условиях сравнительно невысоких издержек координации их действий, обусловленных широкими возможностями оперативного получения каждым из них существенной информации о действиях других хозяйствующих субъектов на данном рынке, пресечения (применения наказания) действий конкурентов, отклоняющихся от общей линии поведения на рынке, а также сравнительно невысокие издержки, обусловленные ответными действиями потенциальных конкурентов и конкурентов, не являющихся субъектами коллективного доминирования» (Шаститко, 2011, с. 174).

 $<sup>^8</sup>$  URL: https://br.fas.gov.ru/ca/upravlenie-regulirovaniya-svyazi-i-informatsionnyh-tehnologiy/58f016fbc013-4d45-9c23-e1c0ce91683c/?query=%D0%9E%D0%9E%D0%9E+%C2%AB%D0%A22+%D0%9C%D0%BE%D0%B1%D0%B0%D0%B9%D0%BB%C2%BB (дата обращения: 28.01.2021).

Таблица 1

## Динамика долей четырех крупнейших операторов сотовой связи в России в 2017–2019 гг.

	Доля, %			приј	отный рост, ые пункты	Относительный прирост, %	
	2017*	2018	2019	2018/2017 2019/2018		2018/2017	2019/2018
«MTC»	34,12	32,27	32,46	-1,85	0,19	-5,43	0,60
«Вымпелком»	25,16	23,75	22,87	-1,41	-0,88	-5,61	-3,68
«Мегафон»	29,18	27,97	27,87	-1,21	-0,10	-4,14	-0,36
«Теле2»	13,61	14,61	16,39	1,00	1,79	7,33	12,22

**Примечание:** \* В связи с несовпадением источников данных по выручке отдельных операторов «большой четверки» (взяты из отчетности компаний) и объема рынка в денежном выражении (данные «ТМТ Консалтинг») возможна погрешность в расчетах, связанная с различием в методологиях. В частности, сумма долей четырех крупнейших участников в 2017 г. в Таблице 1 превышает 100%, однако в отсутствие других данных об объеме рынка и из-за невозможности достоверно оценить объем выручки всех более мелких операторов, большинство которых не публикует отчетность, и в связи с необходимостью обеспечить сопоставимость методологии расчета долей между 2017, 2018 и 2019 гг. данные по долям в 2017 г. представлены в указанном виде.

*Источник:* Рассчитано авторами на основе открытой отчетности ПАО «МТС», ПАО «Вымпелком», ПАО «Мегафон», данные «Теле2»; данные по общему объему рынка – «ТМТ Консалтинг» («ТМТ Консалтинг», 2017, 2019; Балашова, 2018).

Подобная конструкция доказательства нарушения является яркой иллюстрацией специфики норм, создаваемых на уровне российских мезоинститутов в сфере антитраста. Норма о коллективном доминировании существует и в других странах, в том числе с более длительной историей антимонопольного правоприменения - в частности, она действует и в Евросоюзе. Однако, несмотря на внешнюю схожесть норм, их применение значительно разнится. Если в ЕС норма о коллективном доминировании используется в основном при анализе сделок экономической концентрации для оценки рисков сговора и согласованных действий, то в России норма активно применяется в делах о злоупотреблении доминирующим положением, причем еще одной специфической чертой является история ее применения для обоснования индивидуального злоупотребления доминирующим положением в составе коллективного доминирования. Иными словами, такой режим правоприменения вполне может использоваться на основе игнорирования взаимосвязанности стратегий участников на олигополистических рынках. Разумеется, для экономистов такая практика выглядит странно. Но факт остается фактом. Подробное рассмотрение уникальной практики применения нормы о коллективном доминировании в России не входит в задачи настоящей работы, однако в литературе этот вопрос активно освещался (Шаститко, 2011; Горейко, 2011; Овсянников, 2020). Для наших целей важно, что такой способ применения нормы о коллективном доминировании не только противоречит экономическому корреляту данной нормы, но и способен привести к антиконкурентным последствиям.

## Дело против «Теле2» о повышении абонентской платы в мае 2020 г.

Как следует из материалов, опубликованных на сайте ФАС России<sup>9</sup>, в январе 2020 г. ФАС России провела проверку сотовых операторов – «МТС», «Вымпелкома» («Билайна»), «Мегафона» и «Теле2» – в связи с поступлением множества обращений, а также появлением информации в открытых источниках о росте тарифов на сотовую связь. По итогам данной проверки был получен вывод, что в целом рост тарифов соответствовал росту расходов операторов.

Дополнительно с марта 2020 г., уже по поручению Председателя Правительства РФ М.В. Мишустина, ФАС России проводила мониторинг деятельности сотовых операторов. В ходе данного еженедельного мониторинга и были выявлены признаки нарушения в действиях «Теле2» – и не были выявлены нарушения ни у одного другого оператора<sup>10</sup>. Согласно позиции ФАС России, в действиях «Теле2» наблюдались признаки нарушения пункта 3 части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) в форме навязывания абонентам невыгодных условий договора об оказании услуг связи путем принятия приказа, в соответствии с которым с 12.05.20 произведено необоснованное изменение тарифов на услуги связи. И если в ходе предыдущей проверки повышение тарифов «Теле2» с 01.01.20 было признано обоснованным в связи с ростом капитальных расходов, то повышение цен с 12.05.20 в отсутствие, по мнению ФАС России, сведений о дополнительном росте расходов было расценено как необоснованное. В адрес «Теле2» было выдано предупреждение, которое содержало требование об отказе от повышения цен и отмене соответствующего приказа. Впоследствии 13.07.2020 ФАС России возбудила дело по указанным признакам нарушения, расценив предупреждение как невыполненное. Квалификация нарушения была дополнена пунктом 1 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции – назначением монопольно высокой цены.

В силу наличия в тексте решения по данному делу существенного количества информации, составляющей коммерческую тайну, опубликованная версия решения содержит в себе большое количество изъятий. Тем не менее общая логика доказательства основывается на двух элементах:

- на способности «Теле2» индивидуально злоупотребить доминирующим положением в составе коллективного доминирования;
- на несоответствии наблюдаемого повышения части тарифов росту издержек оператора.

Второй элемент анализа не будет в фокусе данной статьи, однако понятно, что без выполнения первого условия – возможности индивидуально злоупотребить доминирующим положением в составе коллективного доминирования – второе условие не имеет значения, поскольку на конкурентном

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> URL: https://fas.gov.ru/news/30097 (дата обращения: 28.01.2021).

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Там же

рынке обсуждение соответствия роста цен росту издержек возможно только в ситуации наличия специального регулирования цен на товары и услуги, а такое регулирование в секторе сотовой связи отсутствует.

## Состояние рынка сотовой связи в России: есть ли признаки ограниченной конкуренции?

При ближайшем рассмотрении состояния рынка сотовой связи в России и поведения на нем фирм становится понятно, что здесь не наблюдается тех детерминант, которые обусловливали бы возможность одной (да еще и относительно маленькой) из нескольких конкурирующих фирм оказывать влияние своими индивидуальными действиями на общие условия обращения товара (что соответствует определению доминирующего положения).

В действительности каждая из действующих на рынке фирм вынуждена считаться с тем, что потребители могут в любой момент переключиться на альтернативного поставщика услуг – их конкурента. Отмена «мобильного рабства» с 2013 г. обеспечила возможность переключения абонентов между операторами в случае, если один из них (что и наблюдается в рамках рассматриваемого кейса – повышение цен лишь одним оператором из четырех, вне контекста действий других операторов) повышает цены или иным образом ухудшает условия обслуживания. Данной возможностью активно пользуются абоненты (табл. 2).

Таблица 2 Данные о количестве заявок на перенос номера и количестве перенесенных номеров по состоянию на 19.11.2020 и поквартально за 2019 г., нарастающим итогом<sup>12</sup>

	Кол-во заявок, всего (млн)	Кол-во перенесенных номеров, всего (млн)		
I кв. 2019	22,53	11,74		
II кв. 2019	25,42	12,73		
III кв. 2019	28,33	13,77		
IV kb. 2019	31,66	14,83		
По состоянию на 19.11.2020	41,63	18,00		

Источник: Данные Центрального НИИ связи.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> «Мобильное рабство» – невозможность сменить оператора сотовой связи без смены номера телефона. Под отменой «мобильного рабства» подразумевается внесение изменений в закон «О связи», а также принятие подзаконных актов, которые позволили мобильным операторам «МТС», «Вымпелком» и «Мегафон» в 2013 г. начать работу по переносу номеров по заявкам.

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Справочно: по данным AC&M Consulting, количество абонентов сотовой связи в России на конец 2019 г. составило 260,7 млн. URL: http://www.acm-consulting.com/news-and-data/data-downloads/cat\_view/7-cellular/37-cellular-2019.html (дата обращения: 28.01.2021).

При этом и наблюдаемые *результаты* функционирования рынка сотовой связи<sup>13</sup> не позволяют говорить о том, что на этом рынке существует злоупотребление доминированием каким-либо из участников данного рынка. Ни уровень цен, ни динамика объема оказываемых услуг, ни изменение качества связи, ни темпы инноваций не демонстрируют типичных признаков антиконкурентных последствий монополистической деятельности (злоупотребления доминирующим положением). Более подробный анализ по данным направлениям представлен в исследовании (Павлова, Шаститко, Ионкина, 2019); здесь же добавим, что обозначенные в данной статье тенденции, свидетельствующие об активной конкуренции в сфере сотовой связи, сохраняются. Более того, они дополняются явлением, которое особенно ярко проявилось в последние два года, – активным входом на рынок новых участников на стороне предложения.

Крупные компании (в частности банки: «Сбербанк», «ВТБ», «Тинькофф»), как и сами сотовые операторы, в последние годы взяли курс на формирование экосистемного бизнеса, где в рамках каждой экосистемы потребитель может найти для себя возможность пользоваться необходимыми ему услугами. И если сотовые операторы в соответствии с этой концепцией вошли на рынок банковских услуг (см., например, «МТС Банк»), то банки, в свою очередь, вошли на рынок сотовой связи, создав собственных виртуальных операторов на базе инфраструктуры базовых операторов. Но помимо появления таких операторов, как «Сбербанк Телеком», «ВТБ Мобайл», «Тинькофф Мобайл», на рынок вышло и множество других виртуальных операторов, и их совокупная доля на рынке сотовой связи, по прогнозам, будет расти. По данным «ТМТ Консалтинг», по состоянию на конец августа 2020 г. «доля виртуальных операторов на российском рынке по количеству абонентов составляет около 4% – это чуть более 10 млн клиентов» (Клевошин, 2020). Почти половина из них приходится на MVNO-партнеров «Теле2» (рис. 1). По состоянию на сентябрь 2020 г. на сети оператора работает более 20 MVNO-проектов. Выручка «Теле2» от MVNO-сегмента в январе-июне 2020 г. удвоилась год к году, а число абонентов виртуальных операторов выросло на 85%14.

Активный вход является явным признаком преодолимости барьеров, наличия интенсивной конкуренции на рынке, что, следует отметить, противоречит формальным признакам коллективного доминирования (см. п. 2 ч. 3 ст. 5 Закона о защите конкуренции).

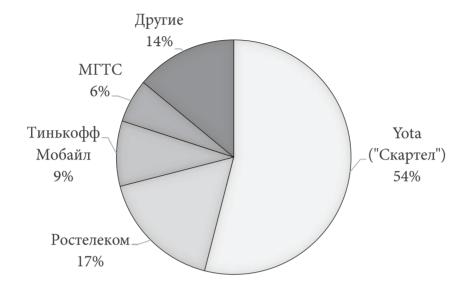
Но даже если не анализировать рынок в целом и сосредоточиться исключительно на положении и поведении «Теле2» на данном рынке, мы обнаружим, что гипотеза о наличии ограничения конкуренции не подтверждается наблюдаемыми фактами. Это можно проиллюстрировать с помощью концепции maverick firm.

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Границы рынка в данном случае определены не строго в соответствии с методами, применяемыми в антимонопольном законодательстве, но по смыслу в целом соответствуют границам, которые были определены в рамках данного дела антимонопольным органом как «услуги подвижной радиотелефонной связи».

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> URL: https://msk.tele2.ru/about/news-list/2020/09/22/kolichestvo-klientov-virtualnyh-operatorov-na-seti-tele2-prevysilo-4-2-mln-msk (дата обращения: 28.01.2021).

Рисунок 1

Крупнейшие российские виртуальные операторы, доли рынка по количеству абонентов, 2019 г, %



Источник: «ТМТ Консалтинг» (Клевошин, 2020).

## Проконкурентное поведение «Теле2» и концепция компании-«индивидуалиста»

Анализ стратегии «Теле2» на рынке свидетельствует о том, что «Теле2» является примером так называемой maverick-фирмы (фирмы-«индивидуалиста»). Данный термин в зарубежной практике достаточно давно применяется для обозначения фирм, чья стратегия на рынке кардинально отличается от стратегии крупных укоренившихся игроков и чье поведение дестабилизирует сложившееся на рынке равновесие.

В Руководстве по анализу горизонтальных слияний в США указывается, что антимонопольный орган «учитывает, может ли сделка слияния ограничить конкуренцию, устраняя фирму-«индивидуалиста», т.е. фирму, которая играет подрывную роль на рынке, принося выгоду потребителям. Например, если одна из сливающихся фирм обладает сильной укорененной позицией, а вторая из сливающихся фирм создает угрозу подрывных инноваций на рынке, используя новую технологию или бизнес-модель, данное слияние может привести к ограничению фактической или потенциальной конкуренции. Аналогично, одна из сливающихся фирм может обладать стимулом для осуществления ценовой подсечки или иных форм конкуренции или же сопротивляться отраслевому повышению цен. Фирма, которая может сдерживать цены с помощью своей возможности и стимулов быстро расширять производство, используя имеющиеся мощности, также может

быть «индивидуалистом», как и фирма, которая часто сопротивлялась господствовавшим в отрасли нормам кооперации в части установления цен или иных условий конкуренции» (U.S. DoJ, FTC, 2010).

При этом при оценке слияний основное значение статус фирмы как индивидуалиста имеет значение именно при оценке рисков возникновения скоординированных действий между конкурентами («Поглощение, устраняющее фирму-индивидуалиста ... на рынке, уязвимом для скоординированных действий, с высокой вероятностью приведет к нежелательным координационным эффектам» (ibid., Sec. 7.1)).

В Руководстве по анализу слияний ЕС сказано: «слияние может касаться фирмы-«индивидуалиста», у которой есть история предотвращения или подрыва координации, например, путем неповторения повышения цен конкурентов, или у которой есть характеристики, которые стимулируют ее предпочитать стратегии, отличные от тех, что предпочитают ее скоординировавшиеся конкуренты» (ЕС, 2004).

Компания-«индивидуалист» по определению *не является* доминирующей на рынке.

Во-первых, как отмечается в (Bromfield, Olczak, 2018) на основе практики ЕС по применению данной концепции, компании-«индивидуалисты» – это сравнительно небольшие участники рынка, с долей приблизительно от 5 до 10–20%. Иными словами, это фирма, достаточно большая, чтобы быть «возмутителем спокойствия», но в то же время недостаточно велика, чтобы претендовать на роль лидера, влияя своим поведением на более крупных конкурентов и на общие условия обращения товара на рынке. Отметим, что размер «Теле2» как участника рынка попадает в этот интервал.

Во-вторых, даже если по формальным признакам такая компания может попадать в состав коллективного доминирования, в действительности фирма-«индивидуалист» по своей сути всегда выполняет проконкурентную роль на рынке, заставляя, в том числе, и более крупных игроков активно конкурировать. В определенном смысле эта фирма – драйвер конкуренции на соответствующем рынке.

Как отмечается в (Bromfield, Olczak, 2018), источниками отличающейся стратегии компаний-«индивидуалистов», согласно различным исследованиям, могут являться:

- обладание избыточными мощностями или склонность расширять выпуск в тайне от других участников (U.S. DoJ & FTC, 2010);
- преимущество в издержках по сравнению с другими участниками рынка (Ivaldi et al., 2003);
- инновации (Owings, 2013);
- стиль менеджмента (Langenfeld, 1996).

В работе (Breunig, Menezes, 2008) также предпринята попытка эмпирической идентификации фирмы-«индивидуалиста» на примере отрасли предоставления ипотечных кредитов в Австралии, однако один из основных полученных авторами выводов заключается в том, что подобного рода исследования должны опираться на информацию об институтах и динамике рынка, которые относятся именно к исследуемому случаю с «Теле2».

В связи с этим наибольший интерес для целей настоящего исследования представляет опыт анализа Еврокомиссией австрийского рынка мобильной связи, в рамках которого было установлено наличие на рынке фирмы-«индивидуалиста» в лице компании tele.ring (Luebking, 2006). Хотя анализ был проведен в 2006 г. и был инициирован в связи с рассмотрением сделки экономической концентрации (приобретение tele.ring компанией T-Mobile), а не в связи с анализом дела о нарушении антимонопольного законодательства, тем не менее релевантным для нашего случая является выявленный перечень признаков, по которому на данном рынке удалось идентифицировать компанию-«индивидуалиста». Три основных направления для анализа в указанных целях составили: а) доли рынка; б) переключение потребителей; в) ценообразование.

Для того чтобы оценить динамику долей, Еврокомиссия рассмотрела период 2002–2005 гг. (отметим, что период анализа составил не один год, как это часто бывает в делах о нарушении антимонопольного законодательства, расследуемых российскими антимонопольными органами, а четыре года). Было установлено, что в указанный период доля tele.ring росла (и даже удвоилась), в то время как доли более крупных операторов (Mobilkom, T-Mobile, ONE) падали. Единственной другой компанией, чья доля росла в указанный период, была компания  $H3G^{15}$ , однако ее доля к 2005 г. не превышала 5% рынка. На основании динамики рыночных долей был сделан вывод, что в указанный период tele.ring играла активную роль на рынке, в то время как Mobilkom, T-Mobile и ONE вели себя скорее пассивно (Luebking, 2006, р. 47).

В части переключения потребителей специальный анализ поведения абонентов, которые меняли оператора, пользуясь возможностью сохранения номера телефона, показал (впрочем, это же следовало и из динамики рыночных долей), что более половины данных абонентов переключались именно на услуги tele.ring. Установленные факты были интерпретированы как свидетельство того, что именно tele.ring оказывает наибольшее конкурентное давление на рынок (Luebking, 2006, р. 47).

Анализ ценообразования на рынке также показал, что в указанный период компания tele.ring назначала одни из самых низких цен на рынке, наряду с компанией H3G.

Если рассматривать положение и поведение «Теле2» на рынке услуг мобильной связи в России, то мы увидим, что для них характерны те же признаки, на основе которых tele.ring была идентифицирована как компания-«индивидуалист». Рыночная доля «Теле2» в анализируемый период росла, тогда как доля других операторов либо падала, либо оставалась практически неизменной. Это видно из данных, представленных в Таблицах 1 и 3 (собранных из открытых источников)<sup>16</sup>.

 $<sup>^{15}</sup>$  Данная компания специализировалась только на 3G связи, в то время как проникновение 3G по состоянию на 2005 г. в Австрии было относительно низким.

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> ФАС России имеет право запрашивать необходимые ей данные у компаний напрямую в нужном разрезе, в связи с чем данные, на которые опиралась ФАС России в своем анализе при расчете долей, могут не совпадать с данными из открытых источников.

Таблица 3 Выручка и доли четырех крупнейших операторов сотовой связи в России в 2017 – І полугодии 2020 гг.

COTODOI	CDMSM	DIOCC	MM D 2	, , , ,	,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,	4,01.01 2	02011	•
	Выручка, тыс. руб.				Доля, %			
	2017	2018	2019	I полуго- дие 2020	2017	2018	2019	I полуго- дие 2020
«MTC»	303 991	312 649	320 067	161 799	34,12	32,27	32,46	N/A
«Вымпелком»	224 187	230 123	225 555	103 942	25,16	23,75	22,87	N/A
«Мегафон»	260 009	271 051	274 849	130 523	29,18	27,97	27,87	N/A
«Теле2»	121 245	141 527	161 630	86 614	13,61	14,61	16,39	N/A
Общий объем рынка	891 000	969 000	986 100	N/A				

*Источник:* Открытая отчетность ПАО «МТС», ПАО «Вымпелком», ПАО «Мегафон», данные «Теле2»; данные по общему объему рынка – «ТМТ Консалтинг» («ТМТ Консалтинг», 2017; 2019; Балашова, 2018).

Как видно из приведенных таблиц, доли мобильных операторов изменяются не единообразно: доля «Теле2» монотонно растет, в то время как доли «Вымпелкома» и «Мегафона» падают, а доля «МТС» падает в 2018 г. по сравнению с 2017 г., но затем незначительно увеличивается в 2019 г. по сравнению с 2018 г. Подобные разнонаправленные изменения говорят о наличии активной конкуренции среди операторов.

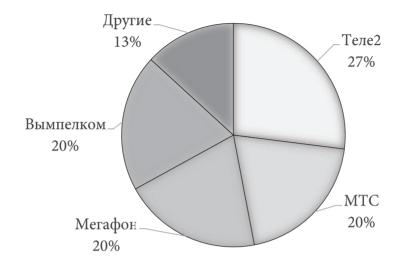
В случае отсутствия реальной конкуренции между операторами можно было бы ожидать, что рыночные тренды (в данном случае – рост доли малых операторов и MVNO) оказывали бы приблизительно одинаковое (во всяком случае – однонаправленное) воздействие на всех крупных участников, находящихся в коллективно доминирующем положении. Однако мы видим, что «Теле2», в отличие от основных конкурентов, выигрывала на фоне этих трендов и расширяла свою долю за счет других крупных операторов, что является признаком активной конкурентной борьбы.

Среди абонентов, осуществляющих смену оператора, наибольший приток абонентов за счет переключения приходится на «Теле2».

Данные по общему переключению абонентов были представлены в Таблице 2, однако переключение осуществляется не равномерно среди всех участников рынка. В действительности именно «Теле2» выигрывает в конкурентной борьбе за потребителя, поскольку больше потребителей переключаются с других операторов на «Теле2», чем на других операторов. Так, по данным Центрального НИИ связи, по итогам января-ноября 2019 г. 27% номеров было перенесено на сети «Теле2 РТК Мобайл», по 20% – на «МТС» и «Мегафон», 19,8% – на «Вымпелком» (рис. 2).

 $<sup>^{17}</sup>$  URL: https://www.vedomosti.ru/technology/articles/2020/03/03/824379-kuda-rossiyane?utm\_campaign=vedomosti\_public&utm\_content=824379-kuda-rossiyane&utm\_medium=social&utm\_source=telegram\_ved (дата обращения: 28.01.2021).

Рисунок 2 Доли номеров, перенесенных на сети каждого оператора



Источник: Данные Центрального НИИ связи.

Таким образом, и в этом аспекте роль «Теле2» как фирмы-«индивидуалиста» ясна.

Цены «Теле2» являются одними из самых низких на рынке, что подтверждается распределением абонентов разных операторов по среднемесячным затратам на сотовую связь (табл. 4), а также оценками самих абонентов уровня своих расходов на сотовую связь с точки зрения приемлемости (рис. 3).

Таблица 4 Распределение ответов на вопрос: «Сколько примерно в месяц вы тратите на оплату услуг связи и / или интернета с вашего мобильного телефона?», в % от опрошенных

	Менее 300 руб.	От 301 до 500 руб.	От 501 до 1000 руб.	От 1001 до 3000 руб.	Более 3000 руб.	Услуги мобильной связи и/или интернета оплачиваю не я	Затрудняюсь ответить
Население в целом	36	34	17	4	<1	2	2
Абоненты «МТС»	34	39	17	5	<1	2	2
Абоненты «Мегафона»	27	40	22	7	<1	1	8

	Менее 300 руб.	От 301 до 500 руб.	От 501 до 1000 руб.	От 1001 до 3000 руб.	Более 3000 руб.	Услуги мобильной связи и/или интернета оплачиваю не я	Затрудняюсь ответить
Абоненты «Билайна»	34	32	24	5	<1	2	2
Абоненты «Теле2»	53	32	12	1	1	1	<1

**Источник:** (ФОМ, 2019)<sup>18</sup>.

Рисунок 3

Распределение ответов на вопрос: «Вы считаете сумму, которую вы тратите на оплату услуг мобильной связи и / или мобильного интернета, слишком большой или терпимой, приемлемой?», в % от опрошенных



*Источник*: (ФОМ, 2019).

 $<sup>^{18}</sup>$  Здесь и далее по данному источнику: данные получены по итогам еженедельного опроса «ФОМнибус» 1–2 декабря 2018 г. Опрошенные представляли 53 субъекта РФ, 104 населенных пункта, численность выборки – 1500 респондентов. Вопросы о пользовании мобильной связью не задавались тем, у кого нет мобильного телефона, – отвечали 96% респондентов. Статистическая погрешность не превышает 3,6%. URL: https://fom.ru/Obraz-zhizni/14168 (дата обращения: 28.01.2021).

Кроме того, поведение «Теле2» на рынке характеризуется и другими признаками компании-«индивидуалиста»:

- склонность к осуществлению ценовых подсечек;
- роль инноватора на рынке;
- стратегическое использование мощностей. Рассмотрим подробнее каждый из перечисленных признаков.
- 1) Компания-«индивидуалист» склонна осуществлять ценовую подсечку. Как уже отмечалось, для компании-«индивидуалиста» характерен в целом более низкий уровень цен, чем у более крупных конкурентов<sup>19</sup>. В дополнение один из характерных признаков компании-«индивидуалиста» самостоятельная ценовая политика по снижению цен в то время, когда другие участники рынка их повышают, или неподдержание увеличения цен другими участниками рынка.

Анализ открытых источников информации демонстрирует, что именно «Теле2» выступала в роли компании-«индивидуалиста» на рынке, не поддерживая увеличение цен со стороны других операторов или снижая цены/ увеличивая объем набора услуг за ту же цену.

Так, до 2017 г. «Теле2» в целом придерживалась стратегии дискаунтера, назначая значимо более низкие цены на услуги связи. Начиная с 2017 г. «Теле2» отказалась от данной стратегии, однако стала придерживаться стратегии наиболее выгодного предложения на рынке.

В качестве примера реализации данной стратегии можно привести действия «Теле2» в 2017 г. в Московском регионе: были запущены новые пакетные тарифы, сопоставимые по стоимости с предыдущими, но с большим наполнением.

К. Седов (2017) отмечает, что новые тарифы отличались следующими особенностями:

- была обнулена стоимость интернет-трафика в соцсетях «ВКонтакте», Twitter, Facebook, «Одноклассники» и мессенджерах WhatsApp и Viber;
- увеличился и объем доступной голосовой связи: звонки на номера «Теле2» по России не расходовали пакет голосовых минут, а входящие звонки в роуминге стали бесплатными;
- самый дорогой тариф оператора в Московском регионе подешевел на 33% до 799 руб. При этом интернет-трафик удвоился до 30 Гб, а пакет голосовых услуг вырос на 50% с 1000 до 1500 мин.

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> Как следует из примера с анализом австрийского рынка сотовой связи, уровень цен «индивидуалиста» не обязательно должен быть самым низким на рассматриваемом рынке. В результате исследования Еврокомиссии было установлено, что для абонентов, осуществляющих оплату по факту (а не предоплату), которые составляли большинство клиентов tele.ring, tele.ring предлагала самые низкие цены в 50% случаев, в то время как в оставшихся случаях НЗG предлагала им самые низкие цены. Однако принципиальным аргументом было то, что ни одна из более крупных компаний (T-Mobile, Mobilkom, ONE) не предлагала более низкие цены (Luebking, 2006, р. 47). Таким образом, отмеченный в решении ФАС России случай установления более низких цен на связь группой компаний «МОТИВ» не опровергает тезиса о том, что именно «Теле2» является компанией-«индивидуалистом» на данном рынке, поскольку именно она в силу своего рыночного положения и стратегии имеет возможность оказывать конкурентное давление на трех крупнейших операторов на рынке.

Эксперты рынка в момент ввода новых тарифов отмечали выбивающееся из общих тенденций рынка (основанных на поведении других операторов) поведение «Теле2»: «Фактическое снижение стоимости услуг «Теле2» стало неожиданностью в свете того, что остальные операторы, наоборот, сокращают количество трафика и отказываются от безлимитного интернета, – признаются аналитик «Райффайзенбанка» Сергей Либин и гендиректор «ТМТ консалтинга» Константин Анкилов. – Это идет вразрез с объявленной «Теле2» стратегией и общей тенденцией на рынке. Другие операторы в этом году повышали стоимость услуг либо сокращали количество трафика в пакетных тарифах», – напоминает Либин (там же).

Подобное ценовое поведение, идущее вразрез с поведением (более единообразным) других операторов, подчеркивает положение «Теле2» как компании-«индивидуалиста».

2) Компания-«индивидуалист» является активным инноватором на рынке. «Теле2» активно внедряет новые продукты на рынок и совершенствует свои услуги. Целый ряд продуктов был внедрен «Теле2» впервые (многие из которых впоследствии были повторены другими участниками).

Так, «Теле2» ввела целый ряд важных инноваций, которые в дальнейшем повлияли на весь рынок:

- «Маркет Tele2» бесплатная онлайн-площадка для абонентов «Теле2», на которой они могут осуществлять покупку и продажу пакетов минут,  $\Gamma$ 6 и  $SMS^{20}$ ;
- защита от нежелательных подписо $\kappa^{21}$ ;
- возможность делиться трафиком с другими абонентами «Теле2»<sup>22</sup>;
- «Безлимит внутри сети» возможность бесплатно общаться с другими абонентами «Теле2», не расходуя пакет минут<sup>23</sup>;
- несгорающие остатки: неизрасходованные минуты, SMS и трафик можно использовать в следующем месяце<sup>24</sup>.

Кроме того, «Теле2» также первой на рынке запустила пилотную сеть  $5G^{25}$  (подробнее об организационных альтернативах внедрения сети 5G в России см.: Авдашева и др., 2019; Голованова и др., 2019).

**3)** Стратегическое использование мощностей. Даже на фоне более крупных операторов, обладающих большими ресурсами, «Теле2» более активно вкладывается в развитие сети. Так, по данным Роскомнадзора<sup>26</sup>, в 2019 г. «Теле2» стала лидером по темпам строительства сетей. В начале 2020 г. оператор сохранил первенство<sup>27</sup> в динамике

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> URL: https://msk.tele2.ru/stock-exchange (дата обращения: 28.01.2021).

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> URL: https://msk.tele2.ru/option/subscription-screen (дата обращения: 28.01.2021).

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> URL: https://msk.tele2.ru/option/share-gb?pageParams=askForRegion%3Dtrue (дата обращения: 28.01.2021).

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> URL: https://msk.tele2.ru/option/unlimited-within-tele2 (дата обращения: 28.01.2021).

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> URL: https://msk.tele2.ru/option/perenos (дата обращения: 28.01.2021).

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> URL: https://msk.tele2.ru/api/media/content?contentId=m2770027 (дата обращения: 28.01.2021).

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> URL: https://rkn.gov.ru/news/rsoc/news71584.htm (дата обращения: 28.01.2021).

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> URL: https://rkn.gov.ru/news/rsoc/news72362.htm (дата обращения: 28.01.2021).

развития инфраструктуры, что обусловлено ростом числа базовых станций стандарта  $LTE^{28}$ .

Данные мощности используются не только для обслуживания прирастающего объема абонентов «Теле2», но и для виртуальных операторов, стратегия в отношении которых также существенным образом отличает данную компанию от конкурентов, поскольку именно «Теле2» наиболее активно запускает операторов на своей сети.

Таким образом, анализ стратегии поведения «Теле2» на фоне стратегий более крупных операторов позволяет сделать вывод: «Теле2» выполняет на рынке роль компании-«индивидуалиста», что заведомо не позволяет говорить о ней как о доминирующей коллективно с тремя более крупными операторами, а также как о компании, которая может индивидуально злоупотребить своим доминирующим положением.

## Дискуссия

Проблема квалификации действий компании на олигополистическом рынке, структура которого похожа на рынок услуг с участием четырех базовых операторов связи и конкурентным обрамлением в виде виртуальных операторов, выходит за рамки корректного применения норм антимонопольного законодательства в конкретном кейсе. Используемые регулятором подходы имеют существенные экономические последствия с точки зрения стимулов как на рынке сотовой связи (с соответствующими отдаленными последствиями), так и за его пределами, на других рынках.

В рамках данного дела объектом применения антимонопольного законодательства из всех участников рынка де-факто оказалась компания-«индивидуалист» - т.е. компания, которая ведет себя наиболее конкурентно, активизируя конкуренцию на всем рынке и выступая гарантом того, что потребители будут получать выгоды, соразмерные выгодам действующих на рынке хозяйствующих субъектов. Ошибочное применение к компании-«индивидуалисту» антимонопольного законодательства в части запрета на злоупотребление доминирующим положением является сигналом к отказу от активной конкуренции на рынке, от применения стратегий, которые отличаются от стратегий других участников рынка, хотя в ситуации олигополистического рынка и коллективного доминирования принципиально важно поощрять непохожесть поведения участников и принятие ими самостоятельных решений о ценообразовании. Фактически ошибочное принятие компании-«индивидуалиста» за злоупотребляющего доминирующим положением субъекта – это запрет на конкуренцию.

Кроме того, любое решение по антимонопольному делу – это не только пресечение конкретного поведения, но и сигнал о допустимости тех

 $<sup>^{28}</sup>$  URL: https://msk.tele2.ru/about/news-list/2020/08/03/tele2-zapuskaet-v-promyshlennuyu-ehkspluataciyu-mvno-dlya-ao-glonass-msk (дата обращения: 28.01.2021).

или иных будущих действий, причем не только на рынке, который анализируется, но и на других товарных рынках. Цена отдельного олигополиста может быть признана монопольно высокой, даже если на рынке имеются более крупные конкуренты, а у самой компании даже после повышения окажется самая низкая цена на рынке: поведение конкурентов, уровень их цен и рентабельностей не анализируются антимонопольным органом либо трактуются как несостоятельные аргументы<sup>29</sup>. Создавая подобные стимулы, ФАС России фактически подталкивает к отказу от одного из пре-имуществ конкуренции: Х-эффективности (Лейбенстайн, 2000), обеспечиваемой стимулами к снижению издержек в результате конкурентного давления.

В рамках обсуждения данного кейса есть еще один важный вопрос о возможных эффектах для адвокатирования конкуренции. Если решение антимонопольного органа устоит в суде, то далее на повестке дня будет вопрос, какое отношение это решение имеет к защите конкуренции и как объяснить не в режиме принуждения, а в режиме разъяснения, продвижения лучших проконкурентных практик, что именно произошло и каковы уроки.

По итогам данного дела сама ФАС России была вынуждена признать, что влияние «Теле2» на рынок сотовой связи в России – а значит, и возможный положительный эффект от государственного вмешательства в поведение данной компании на рынке – весьма незначительно (согласно пресс-релизу на сайте ФАС России «Динамика цен на рынке услуг мобильной связи в 2020 году» от 10.07.2020<sup>30</sup>: «Влияние этой компании (*«Теле2» – прим. авторов*) на общую динамику цен на услуги мобильной связи в целом незначительно»). Таким образом, один из дополнительных вопросов для обсуждения в связи с этим делом – сравнительная эффективность подобного вмешательства антимонопольного органа с учетом ограниченности его ресурсов.

## Рекомендации

Исходя из изложенного, представляется возможным сформулировать несколько рекомендаций антимонопольному органу для действия в аналогичных ситуациях.

1) Необходимо отказаться от практики установления факта индивидуального злоупотребления коллективным доминированием. Подобное использование нормы о коллективном доминировании противоречит сути данной концепции. Если по итогам анализа фактов дела антимонопольный орган тем не менее приходит к выводу, что лишь одна из нескольких крупных компаний злоупотребляет своей рыночной

 $<sup>^{29}</sup>$  URL: https://br.fas.gov.ru/ca/upravlenie-regulirovaniya-svyazi-i-informatsionnyh-tehnologiy/58f016fbc013-4d45-9c23-e1c0ce91683c/?query=%D0%9E%D0%9E%D0%9E+%C2%AB%D0%A22+%D0%9C%D0%BE%D0%B1%D0%B0%D0%B9%D0%BB%C2%BB (дата обращения: 28.01.2021).

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> URL: https://fas.gov.ru/news/30097 (дата обращения: 28.01.2021).

властью и наносит ущерб потребителям, то наиболее вероятен один из двух сценариев:

- границы рынка были определены неправильно, и данная компания действует на рынке в более узких границах, обладая на нем индивидуально доминирующим положением;
- границы рынка были определены правильно, но компания является индивидуально доминирующей с долей менее 50%.
- Критерии коллективного доминирования должны быть уточнены в части поведенческих критериев, а также должен быть разработан алгоритм установления состава коллективно доминирующих субъектов в случае, если существующие количественные и качественные критерии допускают несколько вариантов определения такого состава (например, если по рыночным долям на рынке можно признать одновременно коллективное доминирование трех и более субъектов; одновременно индивидуальное и коллективное доминирование). В качестве такого критерия можно, в частности, использовать предпосылку о том, что состав коллективно доминирующих хозяйствующих субъектов заведомо не должен включать компании, которые ведут себя на рынке как «индивидуалисты».
- В целом при оценке состояния конкуренции на товарном рынке фокус на структуре рынка (в то время как анализ поведения участников остается на вторых ролях) может приводить к некорректному определению состава коллективно доминирующих участников рынка. Анализ поведения хозяйствующих субъектов должен стать неотъемлемой (а не опциональной, как в настоящее время) составной частью анализа состояния конкуренции на рынке.
- 4) В соответствии с частью 4 статьи 5 Закона о защите конкуренции хозяйствующий субъект вправе представлять в антимонопольный орган или в суд доказательства того, что его положение на товарном рынке не может быть признано доминирующим. Данная возможность актуальна и для ситуаций в контексте коллективного доминирования, описанных в данной статье. Однако в настоящее время не существует методической базы, на основании которой как хозяйствующие субъекты, так и антимонопольные органы имели бы представление о том, какие в принципе аргументы свидетельствуют об отсутствии доминирующего положения у хозяйствующего субъекта. Разработка такой методической базы задача для совместной работы экономистов и юристов, работающих в сфере антитраста.

#### Заключение

На примере рассмотренного антимонопольного дела против мобильного оператора «Теле2» можно наблюдать ситуацию, которая кажется, на первый взгляд, парадоксальной с точки зрения теории и мировой практики антитраста. Однако, как было показано в статье, полученный результат расследования обусловлен целым рядом особенностей российского антимо-

нопольного правоприменения, которые оказываются довольно устойчивы во времени. И хотя краткосрочные эффекты данного дела – неповышение цен для небольшой части потребителей услуг мобильной связи в ситуации пандемии – могут показаться желательными с точки зрения благосостояния потребителей, в действительности способ, которым эти эффекты достигаются, имеет большое значение. И выбранный способ в силу создаваемых им стимулов может иметь долгосрочные последствия, которые уже нельзя рассматривать как желательные, в том числе в связи с формированием таких стандартов анализа в антимонопольном правоприменении, которые перестают соответствовать экономическому содержанию рассматриваемых нарушений. Подобный эффект возвращает нас в более широкий контекст – к вопросу о результативности антимонопольной политики в ее конкретных проявлениях и значимости ее побочных эффектов.

#### ЛИТЕРАТУРА

- 1. Авдашева С.Б., Шаститко А.Е. Конкурентная политика: состав, структура, система // Современная конкуренция. 2010. № 1. С. 5–20.
- 2. Авдашева С.Б., Корнеева Д.В., Орлова Ю.А. Единый оператор инфраструктуры 5G: действительно ли экономия инвестиций достижима? // Вестник Московского университета. Серия 6: Экономика. 2019. № 6. С. 59–78.
- 3. Арментано Д. Антитраст против конкуренции. ИРИСЭН, 2006.
- 4. Балашова А. Рынок телекоммуникаций показал лучшие темпы роста за последние пять лет // РБК. Технологии и медиа. 27 декабря 2018. URL: https://www.rbc.ru/technology\_and\_media/27/12/2018/5c24b3ed9a79478873a0e54c (дата обращения: 28.01.2021).
- 5. Горейко Н.А. Норма о коллективном доминировании в российской антимонопольной практике // Современная конкуренция. 2011. №. 6. С. 33–49.
- 6. Голованова С.В., Корнеева Д.В., Сидорова Е.Е., Юсупова Г.Ф. Единый оператор инфраструктуры 5G: количественная оценка влияния на рынки // Экономическая политика. 2019. № 4. С. 166–193.
- 7. Клевошин П. Instagram-блогер создаст виртуального сотового оператора для подписчиков // Ведомости. 28 августа 2020. URL: https://www.vedomosti.ru/technology/articles/2020/08/27/838021-instagram-bloger (дата обращения: 28.01.2021).
- 8. Лейбенстайн X. Аллокативная эффективность в сравнении с «X-эффективностью» // Вехи экономической мысли. Т. 2. Теория фирмы. СПб.: Экономическая школа, 2000.
- 9. Менар К. Почему нам нужна более сложная институциональная модель: выход на мезоуровень. Мезоэкономика: элементы новой парадигмы: Монография / под ред. В.И. Маевского, С.Г. Кирдиной-Чэндлер. М.: ИЭ РАН, 2020.

- 10. Новиков В. Влияние российского антимонопольного законодательства на экономическое развитие // Вопросы экономики. 2003. № 9. С. 33–48.
- 11. Овсянников Т.А. Признаки коллективного доминирования в законе «О защите конкуренции» помогают принимать правильные решения судьям арбитражных судов? // Вестник Московского университета. Серия 6: Экономика. – 2020. – № 5. – С. 102–119.
- 12. Павлова Н.С., Шаститко А.Е., Ионкина К.А. Экономические основания изменений тарификации услуг связи: цифровой бизнес в «аналоговой» регуляторной среде? // Вестник Московского университета. Серия 6. Экономика. 2019. № 6. С. 79–98.
- 13. Седов К. Tele2 удивила рынок // Ведомости. 04 апреля 2017. URL: https://www.vedomosti.ru/technology/articles/2017/04/04/684004-tele2-udivila (дата обращения: 28.01.2021).
- 14. ТМТ Консалтинг. Российский рынок телекоммуникаций: предварительные итоги 2017 года. 2017. URL: http://tmt-consulting.ru/wp-content/uploads/2017/12/%D0 %A2%D0%9C%D0%A2-%D1%82%D0%B5%D0%BB%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0% BC-20171.pdf (дата обращения: 28.01.2021).
- 15. ТМТ Консалтинг. Российский рынок телекоммуникаций: предварительные итоги 2019 года. 2019. URL: http://tmt-consulting.ru/napravleniya/telekommunikacii/tmt-rejting-rossijskij-rynok-telekommunikacij-predvaritelnye-itogi-2019-goda/ (дата обращения: 28.01.2021).
- 16. ФОМ Мобильная связь. Удовлетворенность услугами связи и их стоимостью. 2019. URL: https://fom.ru/Obraz-zhizni/14168 (дата обращения: 28.01.2021).
- 17. Хайек Ф. Конкуренция как процедура открытия // Мировая экономика и международные отношения. 1989. № 12. С. 6–14.
- Шаститко А. Выплескивая воду, не забудьте про ребенка! (О соотношении антимонопольной политики и экономического развития) // Вопросы экономики. – 2003. – № 12. – С. 111–119.
- 19. Шаститко А. Мезоинституты: умножение сущностей или развитие программы экономических исследований? // Вопросы экономики. 2019. № 5. С. 5–25.
- 20. Шаститко А.Е. Экономико-правовые аспекты коллективного доминирования // Экономическая политика. 2011. № 3. С. 167–190.
- Шаститко А.Е. Быть или не быть антитрасту в России? // Экономическая политика. 2012. – № 3. – С. 50–69.
- 22. Шаститко А.Е. Экономические эффекты ошибок в правоприменении и правоустановлении. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2013.
- 23. Avdasheva S.B., Korneeva D.V. Does Competition Enforcement Prevent Competitive Strategies of Digital Platforms: Evidence from BRICS // Russian Management Journal. 2019. Vol. 17. No. 4. P. 547–568.
- 24. Avdasheva S.B., Korneeva D.V., Radchenko T.A. Antitrust Price Remedies May Facilitate Collusion in Global Commodity Markets // World Competition. 2018. Vol. 41. No. 4. P. 603–621.
- 25. Avdasheva S.B., Kryuchkova P.V. The 'reactive' model of antitrust enforcement: When private interests dictate enforcement actions The Russian case // International Review of Law and Economics. 2015. Vol. 43. P. 200–208.

- Baker J. The Case for Antitrust Enforcement // Journal of Economic Perspectives. 2003.
   Vol. 17. No. 4. P. 27–50.
- 27. Bradford A., Jackson Jr. R.J., Zytnick J. Is EU merger control used for protectionism? An empirical analysis // Journal of Empirical Legal Studies. 2018. Vol. 15. No. 1. P. 165–191.
- 28. Breunig R., Menezes F. Empirical Approaches for Identifying Maverick Firms: An Application to Mortgage Providers in Australia // Journal of Competition Law and Economics. 2008. Vol. 4. No. 3. P. 811–36.
- 29. Bromfield J., Olczak M. The Role of the Maverick Firm Concept in European Commission Merger Decisions // Journal of Competition Law & Economics. 2018. Vol. 14. No. 2. P. 179–192.
- 30. Crandall R., Winston C. Does Antitrust Policy Improve Consumer Welfare? Assessing the Evidence // Journal of Economic Perspectives. 2003. Vol. 17. No. 4. P. 3–26.
- 31. European Commission. Guidelines on the assessment of horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings // OJ C 31. 5.2.2004. P. 5–18. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A 52004XC0205%2802%29 (дата обращения: 28.01.2021).
- 32. Garoupa N., Rizzolli M. Wrongful convictions do lower deterrence // Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE). 2012. Vol. 168. No. 2. P. 224–231.
- 33. Huizinga K., de Bree M. Exploring the Risk of Goal Displacement in Regulatory Enforcement Agencies: A Goal-Ambiguity Approach // Public Performance & Management Review. 2021. DOI: 10.1080/15309576.2021.1881801
- 34. Ivaldi M., Jullien B., Rey P., Seabright P., Tirole J. The Economics of Tacit Collusion, Final Report for DG Competition, European Commission, 2003, IDEI, Toulouse. 2003. URL: http://ec.europa.eu/competition/mergers/studies\_reports/the\_economics\_of\_tacit\_collusion\_en.pdf (дата обращения: 28.01.2021).
- 35. Kirzner I.M. Entrepreneurial discovery and the competitive market process: An Austrian approach // Journal of Economic Literature. 1997. Vol. 35. No. 1. P. 60–85.
- 36. Langenfeld J. A. The Merger Guidelines as Applied. In: Coate M.B., Kleit A.N. (eds) The Economics of the Antitrust Process. Topics in Regulatory Economics and Policy Series. 1996. Vol 22. Springer, Boston, MA.
- 37. Luebking J. T-Mobile Austria/tele.ring: Remedying the loss of a maverick // Competition Policy Newsletter. 2006. No. 2.
- 38. Mastenbroek E., Martinsen D. S. Filling the gap in the European administrative space: the role of administrative networks in EU implementation and enforcement // Journal of European Public Policy. 2018. Vol. 25. No. 3. P. 422–435.
- 39. Owings T.M. Identifying a Maverick: When Antitrust Law Should Protect a Low-Cost Competitor // Vanderbilt Law Review. 2013. Vol. 66. P. 323–54.
- 40. U.S. DoJ, FTC. Horizontal Merger Guidelines. Issued: August 19, 2010. URL: https://www.justice.gov/atr/horizontal-merger-guidelines-08192010#9a (дата обращения: 28.01.2021).
- 41. Yee W-H, Liu P. Governance capacity and regulatory enforcement: street-level organizations in Beijing's food safety reform // International Review of Administrative Sciences. February 2021. DOI:10.1177/0020852321992110

## ANTICOMPETITIVE CONSEQUENCES OF ANTITRUST POLICY: THE CASE OF MOBILE OPERATORS

### Andrey E. Shastitko

Doctor of Economic Sciences, Professor,
Head of the Chair of Competition Policy and Industrial Policy,
Department of Economics, Lomonosov Moscow State University;
Director of the Centre for Competition and Economic Regulation Studies,
Russian Presidential Academy of National Economy
and Public Administration (RANEPA).
Address: 82 Vernadskogo Av., 119571 Moscow, Russian Federation.
E-mail: aes99@yandex.ru

#### Natalia S. Pavlova

Ph.D. (in Economics), Assistant Professor, Chair of Competition Policy and Industrial Policy, Department of Economics, Lomonosov Moscow State University; Senior research fellow at the Centre for Competition and Economic Regulation Studies, RANEPA. Address: 82 Vernadskogo Av., 119571 Moscow, Russian Federation. E-mail: pavl.ns@yandex.ru

#### Abstract

The article aims to show how decisions taken by a government body can directly contradict the goals for which it is endowed with appropriate powers. The effect is demonstrated by a recent antitrust case against the mobile operator Tele2. The hypothesis of the study is that the regulator's decision finding an antitrust violation, based on an incorrect interpretation of the behavior of an oligopolist, may have negative consequences for competition in the market. The theoretical part of the work is based on the concept of a maverick firm. The empirical base of the work is formed by data on the mobile communication market in Russia from 2017 to 2020. The paper shows that the observed results of the mobile communication market performance in Russia do not indicate the reduction incompetition. We prove that the behavior of «Tele2» in the mobile communication market meets the criteria of a mayerick firm, a concept known in the research literature and in the foreign law enforcement practice. We explain why the interpretation of the behavior of a maverick firm as abuse of dominance (reflected in the antitrust case) contradicts the economic essence of such behavior. Possible anticompetitive consequences of such an interpretation are determined. The analysis underscores the role of meso-institutions in terms of the efficiency and effectiveness of the public administration system in the field of competition protection and reveals the sources of side effects of antitrust policy, which, among other things, can manifest in the incentives for less active competition. The article was written on the basis of the RANEPA state assignment research programme.

**Keywords:** antitrust policy; oligopoly; collective dominance; maverick firm; telecommunications.

**Citation:** Shastitko, A.E. & Pavlova, N.S. (2021). Antikonkurentnyje posledstviya antimonopol'noy politiki: keys mobil'nykh operatorov [Anticompetitive Consequences of Antitrust Policy: The Case of Mobile Operators]. *Public Administration Issues*, no 2, pp. 7–33 (in Russian).

#### REFERENCES

- 1. Armentano, D. (2006). *Antitrast protiv konkurentsii* [Antitrust and Monopoly: Anatomy of Policy Failure]. Moscow: IRISEN.
- 2. Avdasheva, S.B. & Korneeva, D.V. (2019). Does Competition Enforcement Prevent Competitive Strategies of Digital Platforms: Evidence from BRICS. *Russian Management Journal*, vol. 17, no 4, pp. 547–568.
- 3. Avdasheva, S.B. & Shastitko, A.Y. (2010). Konkurentnaya politika: sostav, struktura, sistema [Competition Policy: Composition, Structure, System]. *Sovremennaya konkurentsiya*, no 1, pp. 5–20.
- 4. Avdasheva, S.B. & Kryuchkova, P.V. (2015). The 'Reactive' Model of Antitrust Enforcement: When Private Interests Dictate Enforcement Actions The Russian Case. *International Review of Law and Economics*, vol. 43, pp. 200–208.
- 5. Avdasheva, S.B., Korneeva, D.V. & Orlova, Y.A. (2019). Yediniy operator infrastruktury 5G: deyst-vitelno li ekonomiya investitsiy dostizhima? [Single Wholesale Network for 5G: are Investment Savings Achievable?]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 6: Ekonomika*, no 6, pp. 59–78.
- 6. Avdasheva, S.B., Korneeva, D.V. & Radchenko, T.A. (2018). Antitrust Price Remedies May Facilitate Collusion in Global Commodity Markets. *World Competition*, vol. 41, no 4, pp. 603–621.
- 7. Baker, J. (2003). The Case for Antitrust Enforcement. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 17, no 4, pp. 27–50.
- 8. Balashova, A. (2018). Rynok telekommunikatsii pokazal luchshie tempy rosta za poslednie pyat' let [The Telecommunications Market Has Shown the Best Growth Rates in the Last Five Years]. *RBK*. Tekhnologii i media. 27 Dec. 2018. Available at: https://www.rbc.ru/technology\_and\_media/27/12/2018/5c24b3ed9a79478873a0e54c (accessed: 28 January 2021).
- 9. Bradford, A., Jackson Jr., R.J. & Zytnick, J. (2018). Is EU Merger Control Used for Protectionism? An Empirical Analysis. *Journal of Empirical Legal Studies*, vol. 15, no 1, pp. 165–191.
- 10. Breunig, R. & Menezes, F. (2008). Empirical Approaches for Identifying Maverick Firms: An Application to Mortgage Providers in Australia. *Journal of Competition Law and Economics*, vol. 4, no 3, pp. 811–36.
- 11. Bromfield, J. & Olczak, M. (2018). The Role of the Maverick Firm Concept in European Commission Merger Decisions. *Journal of Competition Law & Economics*, vol. 14, no 2, pp. 179–192.
- 12. Crandall, R. & Winston, C. (2003). Does Antitrust Policy Improve Consumer Welfare? Assessing the Evidence. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 17, no 4, pp. 3–26.
- 13. European Commission (2004). Guidelines on the Assessment of Horizontal Mergers under the Council Regulation on the Control of Concentrations between Undertakings. *OJ C 31*. 5.2.2004. pp. 5–18. Available at: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CEL EX%3A52004XC0205%2802%29 (accessed: 28.01.2021).

- 14. FOM (2019). Mobil'naya svyaz'. Udovletvorennost' uslugami svyazi i ikh stoimost'yu [Mobile Communications. Customer Satisfaction by Communications Services and Their Cost]. Available at: https://fom.ru/Obraz-zhizni/14168 (accessed: 28 January 2021).
- 15. Garoupa, N. & Rizzolli, M. (2012). Wrongful Convictions do Lower Deterrence. *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE)*, vol. 168, no 2, pp. 224–231.
- Golovanova, S.V., Korneeva, D.V., Sidorova, E.E. & Yusupuva, G.F. (2019) Yediniy operator infrastruktury 5G: kolichestvennaya otsenka vliyaniya na rynki [Single Wholesale Network for 5G: Quantitative Assessment of Market Impact]. *Ekonomicheskaya politika*, no 4, pp. 166–193.
- 17. Goreiko, N.A. (2011). Norma o kollektivnom dominirovanii v rossiiskoi antimonopol'noi praktike [The Collective Dominance Norm in Russian Antimonopoly Practice]. *Sovremennaya konkurentsiya*, no 6, pp. 33–49.
- 18. Hayek, F. (1989). Konkurentsiya kak protsedura otkrytiya [Competition as a Discovery Procedure]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, no 12, pp. 6–14.
- 19. Huizinga, K., & de Bree, M. (2021). Exploring the Risk of Goal Displacement in Regulatory Enforcement Agencies: A Goal-Ambiguity Approach. *Public Performance & Management Review*, Available at: DOI: 10.1080/15309576.2021.1881801(accessed: 28 January 2021).
- 20. Ivaldi, M., Jullien, B., Rey, P., Seabright, P. & Tirole, J. (2003). *The Economics of Tacit Collusion*. Final Report for DG Competition, European Commission. IDEI: Toulouse. Available at: http://ec.europa.eu/competition/mergers/studies\_reports/the\_economics\_of\_tacit\_collusion\_en.pdf (accessed: 28.01.2021).
- 21. Kirzner, I.M. (1997). Entrepreneurial Discovery and the Competitive Market Process: An Austrian Approach. *Journal of Economic Literature*, vol. 35, no 1, pp. 60–85.
- Klevoshin, P. (2020). Instagram-bloger sozdast virtual'nogo sotovogo operatora dlya podpischikov [Instagram Blogger Will Create a Virtual Mobile Operator for Followers]. *Vedomosti*, 28 August 2020. Available at: https://www.vedomosti.ru/technology/articles/2020/08/27/ 838021-instagram-bloger (accessed: 28 January 2021).
- 23. Langenfeld, J.A. (1996). The Merger Guidelines as Applied. In: *The Economics of the Anti-trust Process. Topics in Regulatory Economics and Policy Series* (eds. Coate M.B., Kleit A.N.), vol. 22. Boston, MA: Springer.
- 24. Leibenstein, H. (2000). Allokativnaya effektivnost' v sravnenii s «X-effektivnost'yu» [Allocative Efficiency vs. «X-Efficiency»]. In: *Vekhi ekonomicheskoi mysli*. Vol. 2. Teoriya firmy. SPb.: Ekonomicheskaya shkola, pp. 477–506.
- 25. Luebking, J. (2006). T-Mobile Austria/tele.ring: Remedying the Loss of a Maverick. *Competition Policy Newsletter*, no 2.
- 26. Mastenbroek, E. & Martinsen, D. S. (2018). Filling the Gap in the European Administrative Space: the Role of Administrative Networks in EU Implementation and Enforcement. *Journal of European Public Policy*, vol. 25, no 3, pp. 422–435.
- 27. Ménard, C. (2020). Pochemu nam nuzhna bolee slozhnaya institutsional'naya model': vykhod na mezouroven' [Why Do We Need a More Complex Institutional Model: The Mesoeconomic Approach]. In: *Mezoekonomika: elementy novoi paradigm* [Mesoeconomics: Elements of a New Paradigm] (eds.V.I. Maevskiy, S.G. Kirdinaya-Chandler). Moscow.: IE RAN, pp. 62–87.

- 28. Novikov, V. (2003). Vliyanie rossiiskogo antimonopol'nogo zakonodatel'stva na ekonomicheskoe razvitie [The Impact of Russian Antimonopoly Law on Economic Development]. *Voprosy ekonomiki*, no 9, pp. 33–48.
- 29. Ovsyannikov, T.A. (2020). Priznaki kollektivnogo dominirovaniya v zakone «O zashchite konkurentsii» pomogayut prinimat' pravil'nye resheniya sud'yam arbitrazhnykh sudov? [Are the Signs of Collective Dominance in Law "On Protection of Competition" Helpful for Arbitration Judges in Taking Right Decisions?]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 6: Ekonomika*, no 5, pp. 102–119.
- 30. Owings, T. M. (2013). Identifying a Maverick: When Antitrust Law Should Protect a Low-Cost Competitor. *Vanderbilt Law Review*, vol. 66, pp. 323–54.
- 31. Pavlova, N.S., Shastitko, A.E. & Ionkina, K.A. (2019). Ekonomicheskie osnovaniya izmenenii tarifikatsii uslug svyazi: tsifrovoi biznes v «analogovoi» regulyatornoi srede? [Economic Framework of Tariffs' Determination in Telecommunication Services: A Digital Business in an "Analogue" Environment?]. Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 6. Ekonomika, no 6, pp. 79–98.
- 32. Sedov, K. (2017). Tele2 udivila rynok [Tele2 Surprised the Market]. *Vedomosti*, 04 April 2017. Available at: https://www.vedomosti.ru/technology/articles/2017/04/04/684004-tele2-udivila (accessed: 28.01.2021).
- 33. Shastitko, A. (2003). Vypleskivaya vodu, ne zabud'te pro rebenka! (O sootnoshenii antimonopol'noi politiki i ekonomicheskogo razvitiya) [Pouring Water out of the Tub, Do not Forget the Baby! (On the Correlation of Antimonopoly Policy and Economic Development)]. *Voprosy ekonomiki*, no 12, pp. 111–119.
- 34. Shastitko, A. (2019). Mezoinstituty: umnozhenie sushchnostei ili razvitie programmy ekonomicheskikh issledovanii? [Meso-institutions: Proliferating Essences or Evolving Economic Research Programme?]. *Voprosy ekonomiki*, no 5, pp. 5–25.
- 35. Shastitko, A.Y. (2011). Ekonomiko-pravovye aspekty kollektivnogo dominirovaniya [Law and Economics of Collective Dominance]. *Ekonomicheskaya politika*, no 3, pp. 167–190.
- 36. Shastitko, A.Y. (2012). Byt' ili ne byt' antitrastu v Rossii? [Antitrust in Russia: to Be or not to Be?]. *Ekonomicheskaya politika*, no 3, pp. 50–69.
- 37. Shastitko, A.Y. (2013). Ekonomicheskie effekty oshibok v pravoprimenenii i pravoustanovlenii [Economic Effects of Errors in Law-making and Law Enforcement]. Moscow: Izdatel'skii dom «Delo» RANKhiGS.
- 38. *TMT Consulting* (2017). Rossiiskii rynok telekommunikatsii: predvaritel'nye itogi 2017 goda [Russian Telecommunications Market: Preliminary Results of 2017]. Available at: http://tmt-consulting.ru/wp-content/uploads/2017/12/%D0%A2%D0%9C%D0%A2-%D1%82%D0%B5 %D0%BB%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BC-20171.pdf (accessed: 28 January 2021).
- 39. *TMT Consulting* (2019). Rossiyskiy rynok telekommunikatsii: predvaritel'nye itogi 2019 goda [Russian Telecommunications Market: Preliminary Results of 2019]. Available at: http://tmt-consulting.ru/napravleniya/telekommunikacii/tmt-rejting-rossijskij-rynok-telekommunikacij-predvaritelnye-itogi-2019-goda/ (accessed: 28 January 2021).
- 40. *U.S. DoJ & FTC* (2010). Horizontal Merger Guidelines. Issued: August 19, 2010. Available at: https://www.justice.gov/atr/horizontal-merger-guidelines-08192010#9a (accessed: 28.01.2021).
- 41. Yee, W-H. & Liu, P. (2021). Governance Capacity and Regulatory Enforcement: Street-level Organizations in Beijing's Food Safety Reform. *International Review of Administrative Sciences*, February. Available at: DOI:10.1177/0020852321992110 (accessed: 28.01.2021).

# ОТРАЖЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРИОРИТЕТОВ ГОСУДАРСТВА В ЗАКУПОЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ<sup>1</sup>

## **Шадрина Е.В., Виноградов Д.В., Кашин Д.В.**<sup>2</sup>

### Аннотация

Экологические приоритеты государства не закреплены в виде обязательных норм в законодательстве, регулирующем государственные закупки, но отражены в стратегии развития государства и могут неявно влиять на деятельность органов власти, государственных компаний и бюджетных учреждений в Российской Федерации. Будут ли вышеуказанные организации применять в своей деятельности принципы приоритетной задачи государства, если нет прямого требования? Какие факторы, кроме директивного указания, влияют на решение организаций о том, реализовывать приоритетные принципы в своей деятельности или нет? Для ответа на эти вопросы были проанализированы факторы применения экологических критериев в закупочной деятельности. На основе опроса государственных заказчиков в 22 субъектах Российской Федерации выявлено, что примерно треть опрошенных органов публичной власти и государственных организаций применяют принципы экологичности в закупках. Тип закона, регулирующего закупочную деятельность организации, уровень власти, размер организации, степень информированности сотрудников – основные детерминанты решений

¹ Статья подготовлена при поддержке РФФИ, грант №18-010-01166 «Оценка эффективности методов неденежного стимулирования в формировании экологичного поведения индивидуумов и организаций».

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> *Шадрина Елена Витальевна* – кандидат экономических наук, доцент, департамент менеджмента Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Адрес: 614107, Пермь, ул. Студенческая, д. 38. E-mail: evshadrina@hse.ru

Виноградов Дмитрий Владимирович – кандидат экономических наук (Dr. rer. pol.), профессор департамента экономики и финансов Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», профессор Бизнес-школы им. Адама Смита, Университет Глазго. Адрес: Бизнес-школа им. Адама Смита, Университет Глазго, Великобритания G12 8QQ, Глазго, Юниверсити Авеню. E-mail: dvvinogradov@hse.ru

Кашин Дмитрий Викторович – преподаватель департамента менеджмента Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», аспирант Аспирантской школы по экономике Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Адрес: 614107, Пермь, ул. Студенческая, д. 38. E-mail: dvkashin@hse.ru

о применении экологических принципов в закупочной деятельности. Результаты указывают, с одной стороны, на роль степени приверженности государственным целям и, с другой стороны, на опасения совершить ошибку при принятии таких решений. Для повышения экологичности закупок представляется целесообразным включить экологические нормы в законодательство о госзакупках и разработать типовые критерии и рекомендации по их использованию.

**Ключевые слова:** государственные экологические приоритеты; экологические закупки; принятие решений; стимулирование.

## Введение

Направления политики государства, требующие первоочередного внимания - ее приоритеты - отражаются в стратегических и программных документах государства. На основе сформулированных в стратегиях проблем, задач, механизмов разрабатывается конкретная политика и программа действий. Для реализации приоритетов государство прямо определяет в качестве механизмов отдельные мероприятия, отрасли и сферы деятельности, закрепляя это в нормативных правовых актах. Несмотря на то, что далеко не все механизмы и мероприятия, потенциально способствующие решению приоритетных задач, напрямую перечислены в программных документах, установление приоритетов государства предполагает, что все органы власти и организации реализуют свою деятельность с учетом обозначенных целей. Однако так ли это на самом деле? Будут ли органы власти, бюджетные организации и компании с государственным участием применять в своей деятельности принципы приоритетной задачи государства, если напрямую на них такого требования не налагается? Что, кроме прямого императивного регулирования, влияет на решение данных организаций о том, реализовывать приоритетные принципы в своей деятельности или нет? В этой статье мы рассматриваем, как приоритет экологической безопасности сказывается на критериях, применяемых вышеозначенными организациями в закупочной деятельности. Государственные закупки удобны в качестве объекта исследования, так как эта деятельность строго регламентирована законодательно, что позволяет проанализировать, закреплены ли приоритетные задачи в правилах закупок.

Приоритет экологической безопасности<sup>3</sup> в политике государства обусловлен усугубляющимися глобальными и национальными экологическими проблемами; экологическую безопасность относят к важным составля-

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Термины «приоритет экологической безопасности», «экологический приоритет», «приоритеты экологической политики», «приоритет экологичности» в статье синонимичны. Авторы используют их для обобщения принципов охраны окружающей среды, установленных в ст. 3 Федерального закона от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». Принципы охраны окружающей среды включают соблюдение права человека на благоприятную окружающую среду, сохранение естественных экологических систем, природных ландшафтов и природных комплексов, сохранение биологического разнообразия и др. Обсуждение понятий «приоритет» и «экологический приоритет» в правовом контексте см., напр., в работах Жарикова (2015) и Клюкановой (2017).

ющим социально-экономического развития страны (Жаворонкова, Шпаковский, 2016). Разделяя мировые ценности в сфере защиты окружающей среды и устойчивого развития, базируясь на положениях Конвенции ООН по окружающей среде и развитию 1992 г., Россия в 1996 г. приняла концепцию устойчивого развития (Указ Президента Российской Федерации N 440), предполагающую обеспечение экономической стабильности, экологической безопасности и социальной справедливости. Приоритеты государства в области экологии сформулированы в Стратегии экологической безопасности РФ до 2025 г. (далее - Стратегия). Для реализации Стратегии разработан национальный проект «Экология». Актуальность экологической безопасности обозначил Президент РФ в послании Федеральному Собранию РФ в 2019 г.<sup>4</sup> Наряду с целями и задачами в Стратегии определены механизмы ее реализации. В явном виде названы такие механизмы, как: формирование системы технического регулирования, содержащей требования экологической безопасности; лицензирование видов деятельности, потенциально опасных для окружающей среды; внедрение комплексных экологических решений в отношении экологически опасных производств и другие. С целью реализации Стратегии государством принимаются законы и подзаконные акты, регламентирующие или регулирующие деятельность с учетом поставленных задач. В некоторых случаях механизмы реализации задач строго определены законодательно. Например, для решения проблем сокращения и переработки отходов принят Федеральный закон от 26 июля 2019 г. N 225-ФЗ, регламентирующий вопросы обращения с твердыми коммунальными отходами; лицензирование отдельных видов деятельности, потенциально опасных для окружающей среды, регулируется Федеральным законом от 10.01.2002 N 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»; вопросы организации государственного экологического надзора помимо закона «Об охране окружающей среды» регулируются Постановлением Правительства Р $\Phi$  от 28.08.2015 N 903 «Об утверждении критериев определения объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору», а также Письмом Минприроды России от 21 февраля 2019 г. N 12-50/01508-ОГ «О государственном экологическом надзоре».

Для реализации экологической стратегии могут применяться также механизмы, напрямую не указанные в Стратегии, однако широко применяемые для решения задачи охраны окружающей среды. Например, в европейских странах механизмом достижения целей экологической безопасности являются государственные закупки (СОМ/2008/0400; СОМ/2010/2020). Задачи заботы об экологии сформулированы в директивах ЕС по государственным закупкам (Directive 2014/24/EU; Directive 2014/25/EU) и в национальных законодательствах европейских стран, регламентирующих госзакупки. Это позволяет использовать потенциал государственных закупок для решения задач применения инновационных экологически чистых технологий, минимизации отходов и развития системы эффективного обращения

 $<sup>^4</sup>$  Послание Президента Федеральному Собранию 20 февраля 2019 г. URL: http://kremlin.ru/events/president/news/59863 (дата обращения: 05.04.2021).

с отходами, сокращения или отказа от использования ядовитых опасных веществ и т.п.

В России среди механизмов реализации приоритетов экологической безопасности государственные закупки не указаны, хотя через систему государственных закупок можно было бы реализовывать поставленные задачи. В системе регулирования самих госзакупок в России нет обязательного требования учета экологических характеристик при закупке продукции, т.е. приоритет экологической безопасности для системы госзакупок в России является неявным. В то же время во всех странах Европы, многих странах Азии, Америки приоритет закупки экологически безопасной продукции – обязательная норма (см. выше). Система государственных закупок в России регулируется двумя федеральными законами. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 N 44-Ф3 (далее – Закон 44-ФЗ) регламентирует закупки государственных и муниципальных органов власти, бюджетных учреждений, государственных и муниципальных казенных учреждений, унитарных предприятий. Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 N 223-ФЗ. (далее – Закон 223-ФЗ) регулирует закупочную деятельность автономных учреждений, государственных корпораций, публично-правовых компаний, хозяйственных обществ с долей государственного участия. Закон 44-ФЗ детально регламентирует весь процесс закупок: от фазы определения потребности, процедуры отбора и до окончания исполнения обязательств по контракту. Организации, работающие по 44-ФЗ, обязаны строго следовать описанным процедурам. Второй закон, 223-Ф3, является рамочным, содержит лишь основные принципы и ключевые правила процесса закупок, на его основе закупающие организации разрабатывают собственные правила закупок.

Наличие двух законов, регулирующих государственные закупки и отличающихся высокой степенью жесткости требований и специфической сферой воздействия, – уникальная особенность российской системы, которая позволяет отследить поведение разных типов организаций и влияние на него степени жесткости/гибкости закона. Поскольку в Стратегии экологической безопасности государственные закупки не зафиксированы как механизм реализации приоритета экологии, а законодательство о госзакупках не содержит обязательных мер для применения экологических требований к закупаемой продукции, формально организации не обязаны включать экологические критерии в требования к закупаемой продукции. Можно предположить, что органы власти, как организации, в определенном смысле олицетворяющие и представляющие государство, будут следовать приоритетам и без дополнительной регламентации. Так ли это на самом деле – предстоит выяснить.

В своем исследовании мы во многом опирались на результаты исследований относительно роли и степени государственного вмешательства в деятельность хозяйствующих субъектов (см., например, DiMaggio & Powell, 1983; Raj et al., 2020). В соответствии с положением концепции New Public

Management (NPM) о том, что органы публичной власти в своей деятельности ориентируются на интересы большого круга стейкхолдеров и учитывают более широкий спектр общественных потребностей (Барабашев, 2016; Ferlie, 2017), мы выясняем, каким образом применяется и применяется ли экологическая составляющая при осуществлении госзакупок, анализируем готовность государственных организаций соотносить свою деятельность с социальными и государственными приоритетами и ценностями при отсутствии на этот счет прямых императивных предписаний. В этом смысле наше исследование также затрагивает проблему агентской теории в части взаимоотношений исполнительной и законодательной ветвей власти: органы власти и прочие государственные закупщики служат агентом, исполняющим решения законодателей – принципала, устанавливающего приоритеты государства (Waterman & Meier, 1998; Lane, 2005). На примере закупочной деятельности государственных организаций мы показываем, что проблема асимметрии информации проявляется в двух измерениях: в части следования обозначенным приоритетам и в части выполнения прочих норм, зафиксированных системой регулирования госзакупок. Опасения нарушить нормы могут противостоять желанию госзакупщиков следовать приоритетам.

В данной статье мы эмпирически отвечаем на следующие вопросы: (1) применяются ли экологические критерии в закупочной деятельности государственных органов, корпораций с государственным участием, бюджетных учреждений, если на то нет прямых указаний? (2) Какие виды организаций с большей вероятностью включают эти принципы экологичности в свою закупочную деятельность? (3) Какие факторы способствуют применению экологических критериев в госзакупках? Для ответа на поставленные вопросы нами был проведен опрос представителей государственных органов и организаций в Российской Федерации. Опрос проводился в 22 регионах России в 2017 и 2018 гг., в нем приняли участие 275 представителей как публичных органов власти, так и корпораций с государственным участием, бюджетных и автономных учреждений, организаций других форм собственности. Сбор данных методом опроса позволяет получить более детальные характеристики заказчиков, которые невозможно собрать иными методами, например, машинным поиском процедур закупок в Единой информационной системе.

Используя бинарные регрессионные модели для оценки факторов, влияющих на использование заказчиками экологичных критериев в закупках, мы показываем отсутствие однородности в следовании государственному экологическому приоритету в госзакупках. К примеру, государственные органы, деятельность которых более жестко регламентируется нормативными актами, менее склонны к внедрению экологических критериев. В то же время компании с государственным участием в своих закупочных действиях более экологичны. Объяснением тому может служить тот факт, что более жесткая регламентация закупочной деятельности, хоть и не запрещает использование экологических критериев, вызывает у закупщиков опасения возможного нарушения регламента при отклонении от давно выработанных подходов. Для прояснения этого механизма мы далее исследуем такие факторы, как наличие знаний об экологическом приоритете государства, знание и применение государственных экологических стандартов, наличие закупочной стратегии в организации, потребность в создании методических указаний и руководств. Анализ этих факторов подтверждает, что закупщики готовы включить экологические требования, но боятся совершить ошибку и нарушить закон. Уровень власти, к которому относится организация, также является определяющим фактором: к примеру, федеральные и региональные органы власти более активны в интеграции неявных приоритетов государства в свою деятельность, нежели органы местного самоуправления. Это свидетельствует как в пользу мотивирующего фактора (организации, представляющие государство, в большей степени ощущают на себе ответственность за следование государственной стратегии), так и в пользу барьерного фактора (органы власти с большей легкостью могут получить консультации, в том числе и неформальные, соответствующих структур по правомочности включения тех или иных требований в закупочные процедуры).

Статья выстроена следующим образом. В первой части приводится обзор существующей литературы по рассматриваемой проблеме. Во второй части описывается дизайн исследования и процесс сбора эмпирических данных. В третьей с помощью методов количественного анализа данных проводится оценка факторов, влияющих на принятие решений заказчиками о проведении экологичных закупок, с последующим обсуждением и интерпретацией результатов. В заключительной части представлены выводы и обобщаются результаты исследования.

#### Теоретическое обоснование и гипотезы

В последние 30 лет большое количество российских и зарубежных исследований посвящено проблемам эффективности экологической политики государства, экологического поведения индивидов и организаций. Экологическое поведение - это поведение, при котором человек сознательно стремится минимизировать негативное влияние своих действий на природную и искусственную среду (Kollmuss & Agyeman, 2002). В целом поведение людей может прямо или косвенно вызывать изменение окружающей среды, но только с формированием экологической политики государств можно говорить о рациональной природоохранной деятельности (Радиков, 2015). Необходимость выработки государственной политики по отношению к окружающей среде как единому целому обосновал еще в 1963 г. Линтон К. Колдуэл (Caldwell, 1963). Политика государства в области охраны окружающей среды наряду с экологическими знаниями, общественными ценностями и личными нормами – ключевой момент в формировании экологического поведения (Blok et al., 2015). Правовая регламентация государственной экологической политики играет решающую роль в ее реализации (Ферару и др., 2011; Жаворонкова, Шпаковский, 2016; Хлуденева, 2010).

Государственные закупки – действенный инструмент реализации государственной политики в области защиты экологии (Nissinen, Parikka-Alhola & Rita, 2009). Являясь крупнейшим покупателем на рынке и обладая ря-

дом властных полномочий, государство может влиять на структуру спроса и предложения, способствовать экологичному производству и потреблению (Шадрина, Ромодина, 2017). Особенностью государственных закупок служат строгие законодательные требования к их проведению. Невыполнение установленных законодательно правил грозит штрафами.

Традиционные подходы к регулированию госзакупок направлены на повышение их эффективности и снижение коррупционности, например, на снижение риска оппортунистического поведения (Яковлев и др., 2018) и фаворитизма в закупках (Laffont & Tirole, 1991; Островная, Подколзина, 2014). При этом в законодательстве, регламентирующем систему государственных закупок в европейских странах, закреплены и экологические приоритеты вторичного использования ресурсов, производства экологически чистой продукции.

Зафиксированная в закупочном законодательстве политическая воля (приоритет) государства является фактором, влияющим на эффективность применения экологических закупок (Brammer & Walker, 2011; Nissinen, Parikka-Alhola & Rita, 2009; Шадрина, 2017). Наличие четкого правового регулирования, а также разработанных и официально принятых методических рекомендаций и руководств способствует активному внедрению экологических принципов в государственные закупки (Global review ..., 2017; Brammer & Walker, 2011). В Российской Федерации в законодательстве о госзакупках не закреплена обязательность применения экологических требований и экологических критериев при проведении закупок (Шадрина, 2018; Государственные «зеленые» закупки ..., 2020). Тем не менее приоритет заботы об экологии и сохранения окружающей среды закреплен в «Стратегии экологической безопасности РФ на период до 2025 г.». Эффективность таких «неявных» методов воздействия на экологическое поведение организаций на данный момент не исследована; именно этому вопросу и посвящена наша статья.

В литературе выделяют индивидуальные и организационные (Igarashi et al., 2017; Michelsen & de Boer, 2009) либо внутренние (в том числе внутренняя мотивация) и внешние (Kollmuss & Agyeman, 2002) факторы, потенциально влияющие на экологичность поведения организаций. К индивидуальным факторам относят ценности, убеждения, обязательства, мотивацию, уровень знаний об экологических проблемах и критериях. Организационными факторами называют размер организации, организационные ценности, знание инструментов реализации экологических стратегий, соответствие нормативным требованиям, структуру организации, приоритеты и стратегию, давление со стороны стейкхолдеров.

В классификации внутренних/внешних факторов к внутренним относят такие, как: социальные факторы (социальные и личные нормы), внутренняя мотивация, ценности индивида, чувства, страхи, экологическая осведомленность, поведенческий контроль. К внешним факторам относятся: политические установки, культура, экономические факторы, состояние инфраструктуры, экологическое лидерство, поддержка со стороны руководства. Известно, что индивидуальные потребители обладают внутренней мо-

тивацией к экологическому поведению (Kollmuss & Agyeman, 2002; Grandia et al., 2015). Более того, доказано (Grandia et al., 2015), что внутренние ценности и убеждения влияют на решение специалистов по закупкам (далее мы называем их «закупщик» или «заказчик», используя данные термины как синонимы: по роду деятельности это закупщики, но формально законом для данной категории специалистов установлен термин «заказчик») и руководителей организации о применении экологических принципов в закупках. В то же время на решение может влиять риск неисполнения контракта и вероятность наказания за это (Qualls & Puto, 1989), а также опасение совершить ошибку и тем самым неумышленно нарушить закон, либо же опасения, что принятое решение может быть истолковано как нарушающее закон (Vinogradov, Shadrina, 2018; Duflo et al., 2014). В этой связи следует ожидать, что организации, которые в закупочной деятельности регулируются менее жестко и могут принимать свои правила закупок (как в рамках Закона 223-Ф3), в большей степени будут склонны к проявлению экологичного поведения, более активно будут применять экологические принципы в закупках, чем организации, чья закупочная деятельность детально урегулирована законом (44-ФЗ), так как во втором случае выше вероятность совершить ошибку и быть оштрафованным. С другой стороны, учитывая, что давление со стороны стейкхолдеров (в данном случае – государства) является фактором, способствующим внедрению экологических принципов в закупочную деятельность (Geng & Doberstein, 2008; Walker et al., 2009), можно ожидать, что организации, которые «ближе» к власти, т.е. органы публичной власти, будут более активно исполнять сформулированные в стратегических документах приоритетные задачи государства, так как они выступают от имени государства и несут бремя решения государственных задач.

Таким образом, можно предположить, что организации, работающие по 44- $\Phi3$  и по 223- $\Phi3$ , в закупочной деятельности будут в разной степени применять экологические критерии. Это гипотеза нашего исследования – H1. Если первая группа факторов (внутренняя мотивация и опасения нарушения закона) преобладает над второй (государственные органы обязаны претворять в жизнь принципы государственной стратегии), то мы ожидаем более частого применения экологических критериев организациями, работающими по 223- $\Phi3$ .

Размер организации также влияет на применение экологических критериев в ее закупочной деятельности (Michelsen & de Boer, 2009; Walker et al., 2009). Мы проверяем это утверждение, предполагая, что (H2) крупные организации (размер организации в данном исследовании определяется годовым объемом расходов на закупки) будут более склонны реализовывать в своей закупочной деятельности приоритеты экологической политики, так как в объеме большого бюджета более реалистично найти средства на инновационные экологические продукты и менее рискованно закупить их, к тому же реализация государственных экологических приоритетов положительно скажется на имидже организации.

Выводы Мичелсен и де Боер (Michelsen & de Boer, 2009) о значимости размера организации и влиянии факторов, перечисленных выше, можно

распространить и на уровень власти, к которому относится организация: федеральные и региональные органы власти будут чаще реализовывать в своей деятельности экологические принципы, нежели муниципальные органы и организации (Н3). Во-первых, федеральные и региональные органы власти крупнее: по этой причине справедлив аргумент размера организации. Во-вторых, федеральные и региональные органы власти могут иметь более опытных юристов и возможность быстро проконсультироваться с вышестоящими органами о правильности принимаемого решения, что снижает опасность нарушения закона. В-третьих, на них в большей степени может действовать фактор «олицетворения государства», т.е. необходимости демонстрировать приверженность обозначенным государством приоритетам. В данном случае этот последний фактор не противодействует двум предыдущим, как в гипотезе Н1, а усиливает их. Этот аспект исследования представляет особую новизну, так как данных о влиянии уровня органа публичной власти на закупочные решения в опубликованных зарубежных и российских исследованиях не обнаружено.

В ряде работ в области экологичных закупок авторы оценивают факторы, движущие закупщиками при использовании экологических критериев, и анализируют условия, определяющие данный выбор. Так, например, Л. Преус и Х. Уолкер (Preuss & Walker, 2011) оценивают не только общие характеристики закупщиков и закупаемой продукции, но и ряд специфичных поведенческих факторов, которые могут повлиять на выбор закупщиков о проведении экологичных закупок. Это, в частности, такие факторы, как недостаточный доступ к информации об экологичных критериях, степень мотивации руководителей разных уровней в организации, недостаточное обучение и осведомленность сотрудников и лиц, принимающих решения.

В ходе проведенного в 2017 г. международного мониторинга устойчивых закупок, среди выявленных факторов, влияющих на реализацию экологической политики в области закупок, наиболее важными оказались: существование политических (экологических) обязательств организации; наличие профессиональной команды закупщиков в организации (т.е. специалистов, обладающих специальными знаниями); а также наличие разработанных и принятых официально типовых экологических критериев к продукции (Global Review of Sustainable Public Procurement, 2017). Важность данных факторов также обосновывают научные исследования (Testa et al., 2012; Walker et al., 2009; Zhu et al., 2013). Результаты указанных исследований позволили нам предположить, что (Н4) при наличии службы закупок (т.е. наличии знаний у профессиональных закупщиков) заказчики будут более склонны применять экологические критерии, чем в случае ее отсутствия; (Н5) организации, сотрудники которых имеют знания об экологичных критериях, в большей степени применяют экологические подходы в закупочной деятельности; (Н6) организации, имеющие утвержденную стратегию закупок (официально сформулированы и зафиксированы обязательства), более склонны использовать экологические критерии; (Н7) заказчики, которые считают необходимым, чтобы государство или некоммерческая организация разработали типовые экологические критерии, более склонны

проводить экологичные закупки. Опираясь на доказанность важности наличия специальных знаний, мы также предполагаем, что (Н8) заказчики, чья деятельность основывается на информации из госстандартов (официальных источников информации), более склонны к использованию экологических критериев в закупочной деятельности.

Таким образом, существуют косвенные данные о проявлении экологического поведения в закупочной деятельности организаций и влиянии различных факторов на активность применения экологических приоритетов в закупках. Наши гипотезы Н1 и Н3 принципиально новы и ранее не проверялись. Для доказательства других гипотез частично использовались данные эмпирических исследований в западных странах, где принципы экологичности сформулированы в регламенте госзакупок. Специфике же закупочного законодательства в существующих исследованиях особого внимания не уделялось. Новизна нашей работы в отношении этих гипотез – в анализе российских государственных организаций, действующих в иной институциональной среде, где приоритет экологичности не включен в явном виде в законодательство о госзакупках.

Правовая база государственных закупок в Российской Федерации уникальна тем, что два закона регулируют закупочную деятельность разных видов организаций: это позволяет дополнительно оценить влияние правового регулирования на решения и поведение организаций. Кроме того, наблюдается пробел в части систематизации факторов, влияющих на принятие решений заказчиками (Flynn & Davis, 2014), и наше исследование вносит вклад в этом направлении.

#### Описание данных и методология исследования

В рамках исследования был проведен опрос сотрудников публичных органов власти, бюджетных организаций, частных компаний с долей государственного участия, отвечающих за осуществление закупочной деятельности в организации. Цель опроса – выяснить, в какой степени задачи охраны окружающей среды принимаются во внимание при осуществлении организациями закупочной деятельности. Опрос проводился в 2017–2018 гг. и охватил организации в 22 регионах Российской Федерации.

Для сравнимости результатов с международными исследованиями, при составлении анкеты мы ориентировались на опросник Глобального мониторинга устойчивых закупок, проводившегося ООН в 2013 и 2017 гг. (Global Review of Sustainable Public Procurement, 2017), а также на вопросы исследования экологичных (зеленых) закупок в странах ЕС (Bouwer et al., 2005). Оба данных масштабных исследования не затрагивали ситуацию реализации экологичных/устойчивых закупок в России. Оригинальные опросники в этих работах очень пространные, включают в себя более 45 вопросов каждый, частично вопросы опросников дублируются.

На их базе для опроса в нашем исследовании были сформулированы вопросы о применении экологических критериев в закупочной деятельности, а также вопросы об уровне информированности, источниках информации,

которыми пользуются закупщики, барьерах и драйверах внедрения экологичных закупок. Для идентификации типов заказчиков мы также включили вопросы, касающиеся основных характеристик организаций респондентов (уровень власти, место расположения, численность закупочного департамента, годовой объем закупок, наличие стратегии закупок). Всего в анкете 16 вопросов, что объясняется как фокусированной направленностью опроса, так и ограничениями, налагаемыми методом опрашивания без вознаграждения: увеличение числа вопросов влечет снижение мотивации респондентов отвечать на анкету полностью и правдиво (Vinogradov & Shadrina, 2013).

В результате было получено 275 заполненных анкет. После очистки базы данных от выбросов (анкеты, в которых не отвечено более чем на 70% вопросов) в выборке осталось 223 анкеты, представляющие организации из 22 субъектов РФ, включая Москву, Московскую область, Пермский край, Ростовскую, Саратовскую области и т. д. Больше всего ответов – в выборке из Пермского края в силу большей возможности взаимодействия авторов исследования с закупщиками этого региона для сбора данных. Среди ответивших 118 респондентов осуществляют закупочную деятельность по 44-ФЗ и 105 – по 223-ФЗ. Большая часть респондентов (137 организаций) указали, что в их организации есть отдел/служба закупок, в то время как 86 организаций не имеют службы закупок в своей структуре. Наличие службы закупок может свидетельствовать о существовании профессиональных кадров, обладающих специальными знаниями в области государственных закупок.

По размеру (данный показатель в настоящем исследовании измеряется размером годового объема закупок) в выборке представлены крупные и более мелкие организации: примерно у половины организаций годовой объем закупок составляет менее 10 млн руб. в год, и у другой половины – более 10 млн руб. в год.

В 76 исследуемых организациях имеется утвержденная стратегия закупок, но в ней не отражаются экологические критерии. Только у 13 организаций есть стратегия закупок, в которой содержатся экологические критерии. Фактор наличия стратегии будет использован для оценки склонности закупщиков к применению государственной экологической политики в закупочной деятельности.

Ни один попавший в выборку закупщик не обучался на курсах/семинарах по применению экологических принципов в закупках, большинство респондентов отметили отсутствие знаний в области экологичных закупок. В то же время 106 закупщиков отметили, что они готовы учиться и приобретать новую информацию в данной сфере. Большая часть респондентов (158 организаций) считает, что должны быть разработаны типовые экологические критерии силами государства или некоммерческих организаций, в то время как 35 закупщиков полагают, что типовые экологические критерии не будут способствовать проведению экологичных закупок.

Для проведения анализа по данным опроса построены следующие переменные:

(1) Использование экологических критериев в закупках (Y\_eco). Переменная Y\_eco принимает значение «1», если закупщик применял экологи-

- ческие критерии в закупках, «0» если экологические критерии не использовались закупщиком.
- (2) Частота использования экологических критериев заказчиком (Y\_eco\_q). Переменная Y\_eco\_q принимает значение «1», если заказчик часто или редко проводил экологичные закупки, «0» если экологические критерии почти или совсем не использовались заказчиком.
- (3) Закон, регламентирующий закупочную деятельность заказчика (Law). Переменная принимает значение «1», если заказчик работает по  $44-\Phi 3$ , «0» по  $223-\Phi 3^5$ .
- (4) Уровень власти заказчика (Mun). Переменная принимает значение «1», если организация работает на муниципальном уровне власти, «0» на региональном или федеральном.
- (5) Тип заказчика (Туре\_СА). Переменная используется при анализе заказчиков, работающих по 223-ФЗ. Переменная принимает значение «1», если заказчик работает только по 223-ФЗ, «0» если заказчик работает по 223-ФЗ и по 44-ФЗ одновременно.
- (6) Наличие отдела закупок (PP\_dep). Переменная принимает значение «1», если в организации есть отдел (служба) закупок, «0» в других случаях.
- (7) Объем закупок (PP\_vol10). Переменная принимает значение «1», если в организации объем закупок в текущем году более 10 млн рублей, «0» в других случаях.
- (8) Наличие стратегии закупок в организации (Strategy). Переменная принимает значение «1», если в организации есть стратегия закупок, «0» в других случаях.
- (9) Использование знаний из стандартов (Knowledgeinf). Переменная принимает значение «1», если организация использует информацию об экологичных закупках из государственных и региональных стандартов, «0» из других источников информации.
- (10) Наличие знаний об экологических критериях (Knowledge). Переменная принимает значение «1», если заказчик обладает, по его мнению, достаточными знаниями об экологичных закупках, «0» в других случаях.
- (11) Предпочтение типовых экологических критериев (Model\_crit). Переменная принимает значение «1», если заказчики считают необходимым разработку типовых экологических критериев, «0» в других случаях. Взаимосвязи между построенными переменными оцениваются бинарными регрессионными моделями:

$$F(Y_i) = \alpha X_i + \beta Z_i + \varepsilon_i, \tag{1}$$

где для каждой организации i в качестве зависимой переменной Y мы будем использовать либо  $Y_{eco}$ , либо  $Y_{eco}$ , введенные выше, для оценки влияния факторов X и Z на использование и частоту использования эколо-

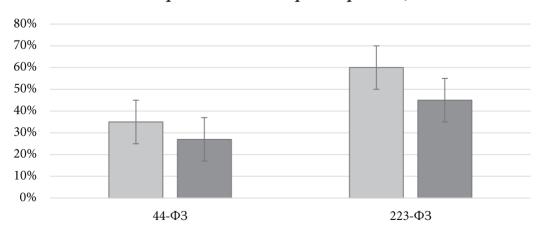
<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> В выборке в числе заказчиков, проводящих закупки по 223-ФЗ, учитываются также организации, работающие по обоим законам одновременно. Данная категория закупщиков дополнительно проверяется с помощью переменной (5) Туре\_CA.

гических критериев в закупках. В первую очередь нас интересуют институциональные факторы X, представленные либо типом закона (Law), регулирующего закупочную деятельность, либо уровнем власти (Mun), либо типом заказчика (Туре\_CA). Последняя переменная позволяет выделить среди организаций, подпадающих под 223-Ф3, те, которые одновременно регулируются также законом 44-Ф3. В качестве прочих факторов, представленных вектором Z, используются остальные переменные (6–11), характеризующие заказчика. Результаты в следующем разделе получены для пробит-регрессий (в уравнении (1) в качестве F используется обратная функция нормального распределения), оцененных методом максимального правдоподобия в статистическом программном пакете STATA.

#### Результаты исследования

Наша ключевая гипотеза – о влиянии институционального контекста на то, в какой мере организация следует «неявным» приоритетам, не закрепленным нормативно в регулирующем ее деятельность регламенте, – предполагает наличие разницы в применении экологических критериев теми организациями, которые регулируются (переменная Law) рамочным законом 223-ФЗ и теми, которые регулируются 44-ФЗ (H1). На Рисунке 1 представлены доли организаций, когда-либо применявших хоть один из экологических критериев ( $Y_{\text{есо}} = 1$ ), и организаций, применяющих их на относительно регулярной основе ( $Y_{\text{есо}} = 1$ ), в подвыборках, соответствующих типу закона, регулирующего их закупочную деятельность. Частота их использования проиллюстрирована дополнительно на Рисунке 1.

Рисунок 1 Доля организаций, применявших экологические критерии в закупках, в общем числе исследуемых организаций по 44-ФЗ и 223-ФЗ (вертикальными отрезками I обозначены доверительные интервалы р < 0.01)



■ Регулярность применения экокритериев

Обе меры экологичности закупочных решений демонстрируют, что заказчики, подпадающие под 223-ФЗ, в большей степени склонны следовать экологическим принципам в своей закупочной деятельности. Этот результат свидетельствует в пользу того, что подпадающие под рамочный закон закупщики в меньшей степени опасаются нарушить его положения и в больше степени могут реализовывать свои экологические цели; потенциально более выраженное воздействие фактора ответственности («олицетворение государства») за выполнение государственной стратегии по экологической безопасности на государственные органы в данном случае нивелируется «жесткостью» соответствующего закона. Мы вернемся к вопросу о факторе ответственности ниже, когда будем обсуждать роль уровня власти, к которому относится организация.

Сравнение средних значений указывает на справедливость нашей первой ключевой гипотезы, однако этот метод не позволяет учесть потенциальную неоднородность подвыборок. Для уточнения результата в Таблице 1 приведены оценки регрессионного уравнения (1) с институциональным фактором X = Law для обеих мер экологичности с учетом фактора наличия закупочного департамента (PP\_dep), большого объема закупок (PP\_vol10), закупочной стратегии (Strategy), ориентации на стандарты (Knowledgeinf), осведомленности об экологических критериях (Knowlegde) и предпочтений в пользу введения типовых экологических критериев (Model\_crit). В колонках (2) и (4) Таблицы 1 оценивается влияние переменной *Law* (регулирование закупок организаций законом 44-Ф3) на меры экологичности, с контролем вышеперечисленных факторов. Регрессионный анализ подтверждает значимую разницу в части применения экокритериев, выявленную на Рисунке 1: заказчики, работающие по 44-ФЗ, в меньшей степени склонны внедрять экологические критерии в закупочную деятельность по сравнению с заказчиками по 223-Ф3. Строгость закона и детальная регламентация закупочной деятельности не способствуют, а, скорее, препятствуют применению экологических приоритетов в закупках; закупщики, боясь нарушить строгие требования закона, очевидно, предпочитают не включать дополнительные возможные, но не обязательные экологические требования. В отношении регулярности применения экокритериев регрессионный коэффициент указывает потенциально на аналогичное негативное влияние закона, но с меньшим эффектом и без статистической значимости. Для сравнения: на Рисунке 1 видно, что разница в части доли организаций, применяющих экокритерии, достигала 25%, в то время как для доли организаций, применяющих их более-менее регулярно, она составляла 18%. Учет неоднородностей в регрессионном анализе делает эту вторую разницу незначимой, указывая на то, что частота использования экологических критериев в большей степени определяется иными факторами, объясняющими наблюдаемую на Рисунке 1 разницу.

Для дополнительного анализа эффекта наблюдаемых факторов в колонках (1) и (3) Таблицы 1 переменная Law опущена ( $\alpha=0$ ), однако существенных отличий в коэффициентах значимых факторов принятия реше-

ний это не порождает (к сравнению: коэффициенты в колонках (1) и (2), а также (3) и (4)), за исключением переменной Knowlegde (осведомленность об экологических критериях), степень влияния которой на регулярность применения экокритериев и значимость повышаются при контролировании типа регулирующего закона (колонка (4) в сравнении с колонкой (3)).

Этот результат подтверждает гипотезу (Н5) о том, что знания об экологических критериях способствуют применению экологических подходов в закупочной деятельности, однако только в том, что касается их более частого применения. Это логично, поскольку именно знание и понимание возможных экологических критериев позволяет закупщикам применять их чаще на практике.

Для разового же применения (как и для отказа от их использования) знание критериев не играет особой роли по сравнению с другими факторами. Рост же коэффициента и его значимости для этой переменной при включении контроля, например, закона *Law*, потенциально указывает на значимость этого фактора для всех респондентов, независимо от их подчиненности закону.

Таблица 1 Факторы, влияющие на применение экологических критериев при закупках по Законам 44-ФЗ и 223-ФЗ

Факторы	Применение экокритериев		Регулярность применения экокритериев		
	(1)	(2)	(3)	(4)	
Law	-	-0.124** (0.0594)	-	-0.0796 (0.0573)	
PP_dep	0.0575	0.0177	0.0636	0.0226	
	(0.0598)	(0.0641)	(0.0639)	(0.0666)	
PP_vol10	0.0839	0.0599	0.0665	0.0659	
	(0.0578)	(0.0592)	(0.0627)	(0.0623)	
Strategy	0.105*	0.0997*	0.0572	0.0466	
	(0.0556)	(0.0552)	(0.0607)	(0.0602)	
Knowledgeinf	0.276***	0.234***	0.327***	0.331***	
	(0.0766)	(0.0618)	(0.0640)	(0.0630)	
Knowlegde	0.195	0.203	0.211*	0.282***	
	(0.142)	(0.125)	(0.128)	(0.109)	
Model_crit	0.174***	0.171***	0.151**	0.153**	
	(0.0556)	(0.0608)	(0.0615)	(0.0655)	
Observations	223	223	223	223	

Примечания: 1) зависимые переменные Y\_есо (колонки 1 и 2) и Y\_есо\_q (колонки 3 и 4);

<sup>2)</sup> в таблице представлены предельные эффекты, рассчитанные на среднем значении (АМЕ);

<sup>3)</sup> уровень статистической значимости: \*\*\* – 1%; \*\* – 5%; \* – 10%;

<sup>4)</sup> в скобках указаны стандартные ошибки предельных эффектов коэффициентов пробит-регрессий.

Второй фактор, по которому мы наблюдаем различия в эффекте на применение экокритериев и на регулярность их применения, – наличие стратегии закупок в организации (переменная Strategy). Благодаря наличию такой стратегии заказчики более склонны хоть иногда использовать в своих закупках экологические критерии. Гипотеза Н6, таким образом, подтверждается (хоть и с невысокой статистической значимостью) в отношении применения экокритериев, но не в отношении частоты их применения.

Этот результат указывает на определенную свободу действий, связанную с наличием стратегии – либо отдел закупок получает возможность ориентироваться на стратегию, принимая решения, либо сам факт наличия стратегии указывает на вдумчивое отношение к закупочному процессу в организации. В обоих случаях наличие стратегии повышает вероятность того, что экологические критерии будут применяться, но насколько часто – определяется иными факторами.

Использование госстандартов для извлечения знаний об экологичных закупках (Knowledgeinf) и убежденность в необходимости создания типовых критериев (Model\_crit) оказывают положительный эффект как на применение экологических критериев в целом, так и на частоту их применения. Это подтверждает гипотезы H7 и H8. Напротив, гипотезы H2 (о роли размера организации) и H4 (о роли службы госзакупок) не находят своего подтверждения.

В моделях, представленных в Таблице 1, не тестируется гипотеза H3 о роли уровня власти ввиду корреляции этой переменной с типом закона: органы власти в своей закупочной деятельности регулируются 3аконом 44- $\Phi3$ .

Для тестирования гипотезы H3 в Таблице 2 мы оцениваем регрессионное уравнение (1) с институциональным фактором X = Mun на подвыборке организаций, регулируемых Законом 44-Ф3. Как и выше, таблица оценивает две регрессионные модели: первая показывает влияние факторов на внедрение хотя бы одного экологического критерия заказчиком, вторая — влияние факторов на частоту проведения экологичных закупок заказчиками. Основной результат — выраженный негативный эффект переменной Мип как на вероятность применения экокритериев, так и на частоту их применения.

С учетом того, что Mun = 1 обозначает муниципальные органы власти, этот результат означает, что органы власти, занимающие более высокое положение в иерархии публичной власти (региональные и федеральные органы), в большей степени склонны использовать экологические критерии. Это подтверждает нашу гипотезу Н3: среди организаций-заказчиков, подпадающих под действие 44-Ф3, муниципальные организации будут с меньшей на 22% вероятностью проводить экологичные закупки в сравнении с региональными или федеральными заказчиками. Данная зависимость свидетельствует о влиянии «близости к власти» на применение экологических критериев в закупках. Заказчики, находящиеся «дальше от власти», на местах, будут реже проводить экологичные закупки.

Таблица 2 Факторы, влияющие на применение экологических критериев организациями, подпадающими исключительно под 44-Ф3

<i>A</i>	Применение экокритериев	Регулярность применения экокритериев	
Факторы	(1)	(2)	
Mun	-0.222**	-0.237**	
	(0.0890)	(0.0844)	
PP_dep	0.0123	-0.139	
	(0.0869)	(0.0856)	
PP_vol10	0.000449	0.0117	
	(0.0844)	(0.0845)	
Strategy	0.0427	0.122	
	(0.0835)	(0.0814)	
Knowledgeinf	0.241**	0.264***	
	(0.104)	(0.0875)	
Knowlegde	0.155	0.167	
	(0.201)	(0.165)	
Model_crit	0.211**	0.221**	
	(0.107)	(0.115)	
Observations	118	118	

Примечания: 1) зависимые переменные Y\_eco (колонка (1)) и Y\_eco\_q (колонка (2));

Влияние переменных Knowledgeinf и Model\_crit в подвыборке 44-ФЗ в Та-блице 2 согласуется с результатами Таблицы 1, подтверждая универсальность этих факторов. Прочие факторы не оказывают значимого влияния на экологичность закупочных решений на подвыборке 44-ФЗ. Значимость некоторых из них на общей выборке может быть объяснена их ролью в организациях, руководствующихся в своей деятельности Законом 223-ФЗ. Для этой подвыборки мы оцениваем уравнение (1) с институциональным фактором  $X = Type\_CA$  с целью выделить организации, которые помимо рамочного 223-ФЗ регулируются и более жестким 44-ФЗ. Для этих организаций должна быть справедлива гипотеза H1: как минимум в той части закупок, которая подпадает под 44-ФЗ, эти организации будут в меньшей степени следовать принципам экологичности. Более того, можно ожидать, что и в целом в своей закупочной деятельности эти организации будут проявлять консерватизм, т.е. эффект «жесткости» закона будет перенесен и на закупки, под него не подпадающие; заказчик, работающий только по 223-ФЗ, более свободно выбирает процедуры и параметры закупок.

<sup>2)</sup> в таблице представлены предельные эффекты, рассчитанные на среднем значении (АМЕ);

<sup>3)</sup> уровень статистической значимости: \*\*\* – 1%; \*\* – 5%; \* – 10%;

<sup>4)</sup> в скобках указаны стандартные ошибки предельных эффектов коэффициентов пробит-регрессий.

Результат, представленный в Таблице 3, подтверждает эту гипотезу: заказчики, работающие только по 223-Ф3, более склонны к внедрению экологических критериев, чем заказчики, работающие сразу по двум законам.

Таблица 3 Факторы, влияющие на применение экологических критериев организациями, подпадающими под действие закона 223-Ф3

Φ	Применение экокритериев	Частота применения экокритериев	
Факторы	(1)	(2)	
Type_CA	0.281***	0.137*	
	(0,073)	(0.091)	
PP_dep	0.0605	0.102	
	(0.0844)	(0.0957)	
PP_vol10	0.14*	0.157*	
	(0.0702)	(0.0903)	
Strategy	0.130*	0.151*	
	(0.0725)	(0.0925)	
Knowledgeinf	0.234**	0.400***	
	(0.117)	(0.0938)	
Knowlegde	0.149	0.179	
	(0.193)	(0.182)	
Model_crit	0.351**	0.155*	
	(0.123)	(0.0912)	
Observations	105	105	

Примечания: 1) зависимые переменные Y\_eco (колонка (1)) и Y\_eco\_q (колонка (2));

Среди прочих факторов вновь подтверждается универсальность эффектов переменных Knowledgeinf и Model\_crit. Помимо них, для заказчиков, работающих по 223-ФЗ, играет роль годовой объем закупок – крупные заказчики (объем закупок более 10 млн руб.), более склонны к проведению экологичных закупок, в то время как заказчики с объемом закупок менее 10 млн руб. будут в среднем на 14% меньше проводить экологичных процедур, что свидетельствует в пользу гипотезы Н2. Заметим, что в работе (Michelsen & de Boer, 2009) также показана положительная связь между размером заказчика и применением экологических критериев, но в наших данных эта связь наблюдается только для заказчиков, чья деятельность менее «зарегулирована». Значение фактора наличия в организации принятой закупочной стратегии подтвер-

<sup>2)</sup> в таблице представлены предельные эффекты, рассчитанные на среднем значении (АМЕ);

<sup>3)</sup> уровень статистической значимости: \*\*\* – 1%; \*\* – 5%; \* – 10%;

<sup>4)</sup> в скобках указаны стандартные ошибки предельных эффектов коэффициентов пробит-регрессий.

дилось, что было выявлено на общей выборке и представлено в Таблице 1. Таким образом, средний эффект этой переменной по выборке обусловлен в первую очередь поведением «менее зарегулированных» заказчиков.

#### Заключение

Наше исследование показывает систематическое применение принципов экологичности в госзакупках в Российской Федерации, несмотря на отсутствие обязательного требования экологичных критериев в самом законодательстве о госзакупках. Нами было проверено влияние институциональных и индивидуальных факторов на два основных параметра, оценивающих, применяла ли организация вообще когда-либо хоть один из экологических критериев в своей закупочной деятельности, и насколько часто и насколько регулярно экологические критерии применяются в закупочной деятельности организации. В части институциональных факторов результаты указывают на значимую роль типа закона, под который подпадает организация, и уровня власти, к которому она относится: более жесткий закон снижает вероятность применения принципов экологичности в закупках, в то время как принадлежность организации к государственным органам в иерархии органов публичной власти, напротив, способствует применению экологических критериев. Крупные организации более склонны применять экологические закупки, имея возможность пользоваться консультациями юридической службы, минимизируя риск нарушений закона.

Из индивидуальных факторов наиболее значимы информированность об экологичных закупках, в случаях, когда организации получают информацию об экологических требованиях из существующих государственных и региональных стандартов, и осознание потребности в разработке типовых экологических требований и критериев.

Полученные результаты можно объяснить тем, что заказчики, работающие по более «жесткому» Закону 44-ФЗ, опасаются его нарушить, в то время как «рамочный» 223-ФЗ не вызывает таких опасений. Эта осторожность проявляется и в желании иметь типовые критерии и стандарты экологических закупок. Официально принятая закупочная стратегия организации действует как дополнительный фактор уверенности при принятии закупочных решений.

Результаты исследования показывают, что органы публичной власти и государственные организации внедряют принципы приоритетных целей государства в своей деятельности, даже если те не имеют непосредственного закрепления в законодательстве, регулирующем конкретный вид деятельности. Потенциал реализации приоритетных задач государства через закупочную деятельность, в которой не закреплено обязательное применение данных приоритетов, используется органами власти не в полной мере.

Выявленная зависимость может косвенно свидетельствовать о необходимости включения обязательных (явных) требований к применению экологических принципов в закупочное законодательство РФ, что позволит повысить активность заказчиков в реализации приоритетных задач государства в области экологии в ходе закупочной деятельности.

#### ЛИТЕРАТУРА

- 1. Барабашев А.Г. Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 3. С. 163–194.
- 2. Анчишкина О. и др. Государственные «зеленые» закупки: опыт правового регулирования и предложения по внедрению в России. Электрон. текстовые данные. М.: Всемирный фонд дикой природы (WWF), 2020.
- 3. Жаворонкова Н.Г., Шпаковский Ю.Г. Экологическая безопасность в системе стратегического планирования Российской Федерации // Lex Russica. 2016. № 6. Т. 115. С. 170–183.
- 4. Жариков Ю.Г. Экологические приоритеты в природоресурсном праве // Журнал российского права. 2015. № 2. С. 5–15.
- Клюканова Л.Г. Экологические приоритеты: проблемы теории и правоприменительной деятельности // Российский юридический журнал. 2017. № 3. С. 205–211.
- 6. Островная М.В., Подколзина Е.А. Электронные аукционы и фаворитизм в российских государственных закупках // Экономический журнал Высшей школы экономики. 2014. Т. 18. №. 4. С. 586–619.
- 7. Радиков И.В. Гармония экономической и экологической политики или переход от национально-экономической к экологической политической парадигме? (размышления по поводу книги «в поисках новой парадигмы: очерк политической экологии», авторы Борисов Н. А., Волков В. А.) // Управленческое консультирование. 2015. № 2. Т. 74. С. 188–193.
- 8. Ферару Г.С., Растворцев А.Ф., Благадырева А.М. Методические подходы к формированию и реализации региональной экологической политики // Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 1. С. 27–36.
- 9. Хлуднева Н.И. Основные направления совершенствования экологического законодательства // Журнал российского права. 2010. № 4. С. 21–28.
- 10. Шадрина Е.В. Экологические требования к закупкам школьного питания // ГОСЗАКАЗ: управление, размещение, обеспечение. 2018. № 53. С. 62–67.
- Шадрина Е.В., Грачева Ю.А. «Зеленые» закупки. Какие экологические критерии применяются в России? // ГОСЗАКАЗ: управление, размещение, обеспечение. 2017. № 49. С. 104–109.
- 12. Шадрина Е.В., Ромодина И.В. Государственные закупки для устойчивого развития: международный опыт // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 1. С. 149–172.
- 13. Яковлев А.А., Ткаченко А.В., Родионова Ю.Д. Причины заключения контрактов с заранее определенными поставщиками: результаты эмпирического исследования // Вопросы экономики. 2018. № 10. С. 90–105.
- 14. Blok V., Wesselink R., Studynka O., Kemp R. Encouraging sustainability in the workplace: A survey on the pro-environmental behaviour of university employees // Journal of Cleaner Production. 2015. Vol. 106. P. 55–67.

- 15. Bouwer M., de Jong K., Jonk M., Berman T., Bersani R., Lusser H., Nissinen A., Parikka K., Szuppinger P. Green Public Procurement in Europe 2005 Status overview. 2005. Virage Milieu & Management by, Korte Spaarne 31, 2011 AJ Haarlem, the Netherlands.
- Brammer S., Walker H. Sustainable procurement practice in the public sector: An international comparative study // International Journal of Operation and Production Management. 2011. Vol. 31. No. 4. P. 452–476.
- 17. Caldwell L.K. Environment: A New Focus for Public Policy? // Public Administration Review. 1963. Vol. 23. No. 3.
- 18. DiMaggio P., Powell W. The iron cage revisited: Collective rationality & institutional isomorphism in organizational fields // American Sociological Review. 1983. No. 48. P. 147–160.
- 19. Duflo E., Greenstone M., Pande R., Ryan N. The value of regulatory discretion: Estimates from environmental inspections in India // Working paper no. w20590, National Bureau of Economic Research. 2014.
- 20. Ferlie E. The New Public Management and Public Management Studies. Oxford Research Encyclopedia of Business and Management. Oxford University Press. 2017.
- 21. Flynn A., Davis P. Theory in public procurement research // Journal of Public Procurement. 2014. Vol. 14. No. 2. P. 139–180.
- 22. Geng Y., Doberstein B. Greening Government Procurement in Developing Countries: Building Capacity in China // Journal of Environmental Management. 2008. Vol. 88. No. 4. P. 932–938.
- 23. Global review of Sustainable Public Procurement. UN. 2017.
- 24. Grandia J., Steijn B., Kuipers B. It is not easy being green: Increasing sustainable public procurement behavior // Innovation: The European Journal of Social Science Research. 2015. Vol. 28. No. 3. P. 243–260.
- 25. Igarashi M., de Boer L., Pfuhl G. Analyzing buyer behavior when selecting green criteria in public procurement // Journal of Public Procurement. 2017. Vol. 17. No. 2. P. 141–186.
- 26. Kollmuss A., Agyeman J. Mind the Gap: Why do people act environmentally and what are the barriers to pro-environmental behavior? // Environmental Education Research. 2002. Vol. 8. No. 3. P. 239–260.
- 27. Laffont J.-J., Tirole J. Auction Design and Favoritism // International Journal of Industrial Organization. 1991. Vol. 9. No. 1. P. 9–42.
- 28. Lane J.-E. Public Administration and Public Management. The Principal-Agent Perspective. London-New York. 2005.
- 29. Michelsen O., de Boer L. Green procurement in Norway: A survey of practices at the municipal and county level // Journal of Environmental Management. 2009. Vol. 91. No. 1. P. 160–167.
- 30. Nissinen A., Parikka-Alhola K., Rita H. Environmental criteria in the public purchases above the EU threshold values by three Nordic countries: 2003 and 2005 // Ecological Economics. 2009. Vol. 68. No. 6. P. 1838–1849.
- 31. Preuss L., Walker H. Psychological barriers in the road to sustainable development: Evidence from public sector procurement // Public Administration. 2011. Vol. 89. No. 2. P. 493–521.

- 32. Qualls W.J., Puto C.P. Organizational climate and decision framing: An integrated approach to analyzing industrial buying decisions // Journal of Marketing Research. 1989. Vol. 26. No. 2. P. 179–192.
- 33. Raj A., Agrahari A., Srivastava S. (2020). Do pressures foster sustainable public procurement? An empirical investigation comparing developed and developing economies // Journal of Cleaner Production. Vol. 266, 122055.
- 34. Testa F., Iraldo F., Frey M., Daddi T. What factors influence the uptake of GPP (Green public procurement) practices? New evidence from an Italian survey // Ecological Economics. 2012. No. 82. P. 88–96.
- 35. Vinogradov D.V., Shadrina E.V. Non-monetary incentives in online experiments // Economics Letters. 2013. Vol. 119. P. 306–310.
- 36. Vinogradov D.V., Shadrina E.V. Discouragement through incentives // Series Working Paper 12-2018 «Working Paper 12-2018». University of Glasgow. 2018.
- 37. Walker H., Brammer S. Sustainable procurement in the United Kingdom public sector // Supply Chain Management: An International Journal. 2009. No. 14. P. 128–137.
- 38. Waterman R., Meier K. Principal-Agent Models: An Expansion? // Journal of Public Administration Research and Theory. 1998. Vol. 8. No. 10.

#### ОФИЦИАЛЬНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

- 1. Постановление Правительства РФ от 28.08.2015 N 903 «Об утверждении критериев определения объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору».
- 2. Федеральный закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».
- 3. Федеральный закон от 26.07.2019 N 225-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и Федеральный закон «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом».
- 4. Указ Президента Российской Федерации от 19.04.2017 N 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года».
- 5. Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council on Public Procurement.
- 6. Directive 2014/25/EU on Procurement by Entities Operating in the Water, Energy, Transport and Postal Services Sector.
- 7. EUROPE 2020. A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth/\* COM/2010/2020 final \*/].
- 8. Public Procurement for a Better Environment {SEC(2008) 2124} {SEC(2008) 2125} {SEC(2008) 2126} /\* COM/2008/0400 final \*/.

## DO ENVIRONMENTAL PRIORITIES OF THE STATE AFFECT THE PRACTICE OF PUBLIC PROCUREMENT?

#### Elena V. Shadrina

Ph.D. (in Economics), Associate Professor, Department of Management, National Research University Higher School of Economics. Address: 38 Studencheskaya Str., 614017 Perm, Russian Federation. E-mail: evshadrina@hse.ru

#### **Dmitriy V. Vinogradov**

Ph.D., Professor, Department of Economics and Finance, HSE; Professor of the Business School, Adam Smith, University of Glasgow. Address: Business School. Adam Smith, University of Glasgow, UK G12 8QQ, Glasgow, University Avenue. E-mail: dvvinogradov@hse.ru

#### **Dmitriy V. Kashin**

Lecturer, Department of Management, HSE; postgraduate student, Graduate School of Economics, HSE. E-mail: dvkashin@hse.ru

#### **Abstract**

The paper analyses the extent to which environmental priorities of the government affect procurement activities of government bodies, state-owned companies and public institutions. Environmental priorities are not formalised in Russian public procurement legislation, but they are reflected in the strategic documents, and as such may implicitly shape procurement activities. By surveying public bodies in 22 regions of the Russian Federation, we evaluate factors affecting decisions to use, or not, environmental criteria in procurement. Just about a third of surveyed government authorities and public organizations use environmental criteria in procurement. The type of the law, the position in the public power hierarchy, the size of the organization, the degree of employees' awareness are key determinants of the decisions of organizations to follow environmental priorities in procurement. Results indicate a role for the commitment to government goals, as well as a possible effect of the fear of making an error in procurement decisions. Including explicit environmental requirements in the public procurement legislation and developing a set of model criteria may help further support pro-environmental public procurement.

**Keywords:** pro-environmental behaviour; environmental goals; public procurement; public decision-making; incentives.

**Citation:** Shadrina, E.V., Vinogradov, D.V. & Kashin, D.V. (2021). Otrazheniye ekologicheskikh prioritetov gosudarstva v zakupochnov devateľ nosti gosudarstvennykh organizatsiy [Do Environmental Priorities of the State Affect the Practice of Public Procurement?]. *Public Administration Issues*, no 2, pp. 34–60 (in Russian).

#### REFERENCES

- 1. Barabashev, A.G. (2016). Krizis gosudarstvennogo upravleniya i ego vliyanie na osnovnye administrativnye paradigmy gosudarstva i byurokratii [The Crisis of Public Administration and Its Impact on the Main Administrative Paradigms of the State and Bureaucracy]. *Public Administration Issues*, no 3, pp. 163–194.
- 2. Blok, V., Wesselink, R., Studynka, O. & Kemp, R. (2015). Encouraging Sustainability in The Workplace: A Survey on The Pro-Environmental Behaviour of University Employees. *Journal of Cleaner Production*, vol. 106, pp. 55–67.
- 3. Bouwer, M., de Jong, K., Jonk, M., Berman, T., Bersani, R., Lusser, H., Nissinen, A., Parikka, K. & Szuppinger, P. (2005). *Green Public Procurement in Europe 2005 Status overview.* Virage Milieu & Management by, Korte Spaarne 31, 2011 AJ Haarlem, the Netherlands.
- 4. Brammer, S. & Walker, H. (2011). Sustainable Procurement Practice in the Public Sector: An International Comparative Study. *International Journal of Operation and Production Management*, vol. 31, no 4, pp. 452–476.
- 5. Caldwell, L.K. (1963). Environment: A New Focus for Public Policy? *Public Administration Review*, vol. 23, no 3.
- 6. DiMaggio, P., & Powell, W. (1983). The Iron Cage Revisited: Collective Rationality and Institutional Isomorphism in Organizational Fields. *American Sociological Review*, no 48, pp. 147–160.
- 7. Duflo, E., Greenstone, M., Pande, R. & Ryan, N. (2014). The Value of Regulatory Discretion: Estimates from Environmental Inspections in India. *Working paper no w20590*. National Bureau of Economic Research.
- 8. Feraru, G.S., Rastvorcev, A.F. & Blagadyryova, A.M. (2011). Metodicheskie podhody k formirovaniyu i realizacii regional'noj ekologicheskoj politiki [Methodological Approaches to The Formation and Implementation of Regional Environmental Policy]. *Public Administration Issues*, no 1, pp. 27–36.
- 9. Ferlie, E. (2017). The New Public Management and Public Management Studies. *Oxford Research Encyclopedia of Business and Management*. Oxford University Press.
- 10. Flynn, A. & Davis, P. (2014). Theory in Public Procurement Research. *Journal of Public Procurement*, vol. 14, no 2, pp. 139–180.
- 11. Geng, Y. & Doberstein, B. (2008). Greening Government Procurement in Developing Countries: Building Capacity in China. *Journal of Environmental Management*, vol. 88, no 4, pp. 932–938.
- 12. Global Review of Sustainable Public Procurement, UN. 2017.
- 13. Anchishkina, O. et al. (2020). Gosudarstvennye «zelenye» zakupki: opyt pravovogo regulirovaniya i predlozheniya po vnedreniyu v Rossii [Public «Green» Procurement: Experience of Legal Regulation and Proposals for Implementation in Russia]. Moscow: Vsemirnyj fond dikoy prirody [World Wildlife Fund].
- 14. Grandia, J., Steijn, B. & Kuipers, B. (2015). It Is Not Easy Being Green: Increasing Sustainable Public Procurement Behavior. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, vol. 28, no 3, pp. 243–260.

- 15. Hludneva, N.I. (2010). Osnovnye napravleniya sovershenstvovaniya ekologicheskogo zakonodatel'stva [The Main Directions for Improving Environmental Legislation]. *Zhurnal Rossiyskogo Prava*, no 4, pp. 21–28.
- 16. Igarashi, M., de Boer, L. & Pfuhl, G. (2017). Analyzing Buyer Behavior When Selecting Green Criteria in Public Procurement. *Journal of Public Procurement*, vol. 17, no 2, pp. 141–186.
- 17. Klyukanova, L.G. (2017). Ekologicheskie prioritety: problemy teorii i pravoprimenitel'noy deyatel'nosti [Environmental Priorities: Problems of Theory and Law Enforcement]. *Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal*, no 3, pp. 205–211.
- 18. Kollmuss, A. & Agyeman, J. (2002). Mind the Gap: Why Do People Act Environmentally and What Are the Barriers to Pro-Environmental Behavior? *Environmental Education Research*, vol. 8, no 3, pp. 239–260.
- 19. Laffont, J.-J. & Tirole, J. (1991). Auction Design and Favoritism. *International Journal of Industrial Organization*, vol. 9, no 1, pp. 9–42.
- 20. Lane, J.-E. (2005). *Public Administration and Public Management. The Principal-Agent Perspective*. London–New York.
- 21. Michelsen, O. & de Boer, L. (2009). Green Procurement in Norway: A Survey of Practices at The Municipal and County Level. *Journal of Environmental Management*, vol. 91, no 1, pp. 160–167.
- 22. Nissinen, A., Parikka-Alhola, K. & Rita, H. (2009). Environmental Criteria in The Public Purchases above the EU Threshold Values by Three Nordic Countries: 2003 and 2005. *Ecological Economics*, vol. 68, no 6, pp. 1838–1849.
- 23. Ostrovnaya, M.V. & Podkolzina, E.A. (2014). Elektronnye auktsiony i favoritizm v rossiyskikh gosudarstvennykh zakupkakh [Electronic Auctions and Favoritism in Russian Public Procurement]. *Ekonomicheskiy zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*, vol. 18, no 4, pp. 586–619.
- 24. Preuss, L. & Walker, H. (2011). Psychological Barriers in The Road to Sustainable Development: Evidence from Public Sector Procurement. *Public Administration*, vol. 89, no 2, pp. 493–521.
- 25. Qualls, W.J. & Puto, C.P. (1989). Organizational Climate and Decision Framing: An Integrated Approach to Analyzing Industrial Buying Decisions. *Journal of Marketing Research*, vol. 26, no 2, pp. 179–192.
- 26. Radikov, I.V. (2015). Garmoniya ekonomicheskoy i ekologicheskoy politiki ili perekhod ot natsional'no-ekonomicheskoy k ekologicheskoy politicheskoy paradigme? (Razmyshleniya po povodu knigi «v poiskakh novoy paradigmy: ocherk politicheskoy ekologii», avtory Borisov N. A., Volkov V. A.) [Harmony of Economic and Environmental Policy or Transition from National Economic to Environmental Political Paradigm? (Reflections on The Book "In Search of a New Paradigm: An Outline of Political Ecology", by Borisov N. A., Volkov V. A.)]. *Upravlencheskoe konsul'tirovanie*, vol. 2, no 74, pp. 188–193.
- 27. Raj, A., Agrahari, A. & Srivastava, S. (2020). Do Pressures Foster Sustainable Public Procurement? An Empirical Investigation Comparing Developed and Developing Economies. *Journal of Cleaner Production*, no 266, 122055. Available at: https://www.journals.elsevier.com/journal-of-cleaner-production (accessed: 01 April 2021).
- 28. Shadrina, E.V. (2018). Ekologicheskie trebovaniya k zakupkam shkol'nogo pitaniya [Environmental Requirements for The Procurement of School Meals]. *GOSZAKAZ: upravlenie, razmeshchenie, obespechenie,* no 53, pp. 62–67.

- 29. Shadrina, E.V. & Gracheva, Yu.A. (2017). «Zelenye» zakupki. Kakie ekologicheskie kriterii primenyayutsya v Rossii? [Green Purchases. What Environmental Criteria Are Applied in Russia?]. GOSZAKAZ: upravlenie, razmeshchenie, obespechenie, no 49, pp. 104–109.
- 30. Shadrina, E.V. & Romodina, I.V. (2017). Gosudarstvennye zakupki dlya ustojchivogo razvitiya: mezhdunarodnyj opyt [Public Procurement for Sustainable Development: International Experience]. *Public Administration Issues*, no 1, pp. 149–172.
- 31. Testa, F., Iraldo, F., Frey, M. & Daddi, T. (2012). What Factors Influence the Uptake of GPP (Green Public Procurement) Practices? New Evidence from An Italian Survey. *Ecological Economics*, no 82, pp. 88–96.
- 32. Vinogradov, D.V. & Shadrina, E.V. (2013). Non-Monetary Incentives in Online Experiments. *Economics Letters*, vol. 119, pp. 306–310.
- 33. Vinogradov, D.V. & Shadrina, E.V. (2018). Discouragement through Incentives. *Series Working Paper 12-2018 «Working Paper 12-2018»*. University of Glasgow.
- 34. Walker, H. & Brammer, S. (2009). Sustainable Procurement in The United Kingdom Public Sector. *Supply Chain Management: An International Journal*, no 14, pp. 128–137.
- 35. Waterman, R. & Meier, K. (1998). Principal-Agent Models: An Expansion? *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 8, no 10.
- 36. Yakovlev, A.A., Tkachenko, A.V. & Rodionova, Yu.D. (2018). Prichiny zaklyucheniya kontraktov s zaranee opredelennymi postavshchikami: rezul'taty empiricheskogo issledovaniya [Reasons for Contracting with Predetermined Suppliers: Results of An Empirical Study]. *Voprosy ekonomiki*, no 10, pp. 90–105.
- 37. Zhavoronkova, N.G. & Shpakovskij, Yu.G. (2016). Ekologicheskaya bezopasnost' v sisteme strategicheskogo planirovaniya Rossiyskoy Federatsii [Environmental Safety in The Strategic Planning System of The Russian Federation]. *Lex Russica*, vol. 6, no 115, pp. 170–183.
- 38. Zharikov, Yu.G. (2015). Ekologicheskie prioritety v prirodoresursnom prave [Environmental Priorities in Natural Resource Law]. *Zhurnal rossiyskogo prava*, no 2, pp. 5–15.

#### OFFICIAL DOCUMENTS

- 1. Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council on Public Procurement.
- 2. Directive 2014/25/EU on Procurement by Entities Operating in the Water, Energy, Transport and Postal Services Sector.
- 3. EUROPE 2020. A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth/\* COM/2010/2020 final \*/].

- 4. Federal'nyj zakon ot 26.07.2019 N 225-FZ «O vnesenii izmenenij v Federal'nyj zakon «Ob othodah proizvodstva i potrebleniya» i Federal'nyj zakon «O Gosudarstvennoj korporacii po atomnoj energii «Rosatom» [Federal Law no 225-FZ of July 26, 2019 «On Amendments to the Federal Law» On Production and Consumption Wastes «and the Federal Law» On the State Atomic Energy Corporation «Rosatom»].
- 5. Federal'nyj zakon ot 10.01.2002 N 7-FZ «Ob ohrane okruzhayushchej sredy» [Federal Law of 10.01.2002, no 7-FZ «On Environmental Protection»].
- 6. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 28.08.2015 N 903 «Ob utverzhdenii kriteriev opredeleniya ob»ektov, podlezhashchih federal'nomu gosudarstvennomu ekologicheskomu nadzoru» [Resolution of The Government of The Russian Federation of August 28, 2015 no 903 «On Approval of The Criteria for Determining Objects of Federal State Environmental Supervision»].
- 7. *Public Procurement for a Better Environment* {SEC(2008) 2124} {SEC(2008) 2125} {SEC(2008) 2126} /\* COM/2008/0400 final \*/.
- 8. *Ukaz Prezidenta Rossiyskoy Federatsii ot 19.04.2017 N 176 «O Strategii ekologicheskoy bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii na period do 2025 goda»* [Decree of the President of the Russian Federation dated April 19, 2017 no 176 «On the Strategy of Environmental Safety of the Russian Federation for the Period up to 2025»].

# ФИНАНСОВАЯ ПОДДЕРЖКА СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ В РЕГИОНАХ РОССИИ<sup>1</sup>

#### Филиппова А.В.2

#### Аннотация

В настоящее время социально ориентированные некоммерческие организации (далее - СО НКО) активно привлекаются к исполнению услуг в социальной сфере. Для деятельности СО НКО крайне важна оказываемая им властями регионов поддержка - в частности, финансовая. В статье приводятся причины, по которым государство вовлекает НКО в оказание социальных услуг, предоставляя им поддержку, а также преимущества и недостатки НКО при оказании услуг. Цель исследования - выявить, каковы объем, структура и динамика финансовой поддержки СО НКО на региональном уровне, факторы, связанные с ее величиной, а также критерии предоставления субсидий - одного из видов поддержки. Для выяснения критериев предоставления субсидий был проведен анализ регионального законодательства 52 регионов России. Изучение величины, структуры и динамики финансовой поддержки осуществлялось на основе данных реестров СО НКО - получателей поддержки по 43 регионам России за 2016–2018 гг. Исследование показало рост общего объема поддержки и значительную дифференциацию величины поддержки как между регионами, так и внутри них. С помощью метода наименьших квадратов выявлено, что среднедушевая величина финансовой поддержки СО НКО на региональном уровне положительно связана со среднедушевой величиной доходов бюджетов субъектов РФ, долей расходов на образование в расходах бюджетов субъектов РФ и качеством жизни в субъектах РФ.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Исследование осуществлено в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ. Автор благодарит участников сессии «Власть, НКО и практики гражданского общества» XXI Апрельской международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества за ценные вопросы и комментарии.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Филиппова Анна Викторовна – младший научный сотрудник Научно-учебной лаборатории междисциплинарных исследований некоммерческого сектора Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: avfilippova@hse.ru

**Ключевые слова:** социально ориентированные некоммерческие организации; СО НКО; НКО; реестр СО НКО – получателей поддержки; финансовая поддержка; социальная политика; регионы России.

#### Введение

Сотрудничество государства (в случае нашего исследования – властей регионов) с некоммерческими организациями, в рамках которого им предоставляется поддержка – это далеко не единственный вариант взаимоотношений государства и НКО. Исследователи предлагают различные модели, описывающие это взаимодействие. Дж. М. Костон описала типологию взаимоотношений государства и НКО – от подавления до сотрудничества – в зависимости от отношения государства к влиянию и автономии НКО и готовности НКО вступать в формальные отношения с государством (Coston, 1998). А. Наджам классифицировал отношения государства и НКО – от конфронтации до кооперации – в зависимости от их целей и предпочитаемых стратегий (Najam, 2000). Д.Р. Янг выделил основные исследовательские подходы к взаимодействию государства и НКО. Он полагает, что исследователи концентрируют внимание либо на взаимозаменяемости или взаимодополняемости государства и НКО в оказании услуг, либо на их враждебности (Young, 2006).

Причины, по которым при всем разнообразии указанных выше стратегий государство выбирает поддержку НКО, широко анализируются в научной литературе. Так, Л.М. Саламон предложил теорию «провалов некоммерческого сектора» (voluntary failure), объясняющую существование «правительства третьей стороны» (third-party government) – систему передачи правительством значительной доли своих полномочий в отношении расходования государственных средств и осуществления государственной власти сторонним исполнителям. Согласно концепции «правительства третьей стороны» НКО привлекаются государством к оказанию социальных услуг. Таким образом, государство может считаться ответом на «провалы» некоммерческого сектора точно так же, как и НКО могут считаться ответом на «провалы» государства. К «провалам» некоммерческого сектора Л.М. Саламон относит: его неспособность из-за недостаточности и нестабильности благотворительных взносов оказывать услуги в масштабе, необходимом для решения социальных проблем в развитом индустриальном обществе; склонность НКО сосредотачивать свою деятельность на узком круге благополучателей; зависимость НКО от доноров; недостаточный профессионализм сотрудников НКО. В итоге партнерство между государством и НКО в процессе оказания социальных услуг обосновывается тем, что недостатки государства можно преодолеть с помощью преимуществ некоммерческих организаций – и наоборот (Salamon, 1987).

К числу преимуществ НКО при оказании социальных услуг исследователи прежде всего относят снижение издержек на оказание социальных услуг за счет нескольких факторов. Во-первых, с увеличением роли

государства его административные издержки растут непропорционально высокими темпами, а HKO повышают общее благосостояние без чрезмерного расширения бюрократического аппарата государства. Во-вторых, конкуренция за государственное финансирование, предоставляемое государством НКО в процессе их вовлечения в оказание услуг, может привести к сокращению некоммерческими организациями своих издержек. В-третьих, государство и НКО работают в разной среде: НКО не связаны требованиями найма на государственную службу или шкалами оплаты труда государственных служащих. В-четвертых, некоммерческие организации способны привлекать добровольцев и пожертвования (Beer et al., 2012; Salamon, 1987; Salamon, Toepler, 2015; Smith, 2007; Smith, 2016; Young, 2006). Некоммерческие организации также обладают большей гибкостью, чем государство. Деятельность государства по оказанию социальных услуг более регламентирована и единообразна, нежели деятельность НКО, которые к тому же лучше знают местные условия. Оказание новых социальных услуг требует поиска новых помещений и сотрудников, обладающих соответствующими компетенциями. Поэтому государству может быть выгоднее привлекать НКО, чем создавать аналогичные структуры с нуля, особенно если некоммерческие организации используют социальные инновации. Если потребности в оказании услуги больше нет, государству проще прекратить взаимодействие с НКО, чем сокращать государственных служащих (Beer et al., 2012; Coston, 1998; Salamon, 1987; Salamon, Toepler, 2015; Smith, 2007; Smith, 2016; Young, 2006).

Взаимодействие государства и НКО в процессе оказания социальных услуг выгодно и самим некоммерческим организациям. Государственная поддержка является источником ресурсов НКО, повышает легитимность НКО в обществе и увеличивает их способность решать социальные проблемы. Государство, взаимодействуя с НКО, получает возможность повысить эффективность оказываемых социальных услуг путем усиления конкуренции, появления индивидуального выбора и децентрализации. НКО представляют различных граждан и сообщества, поэтому власти могут обращаться к ним за политической поддержкой и повышением репрезентативности государственных услуг (см. об этом: Beer et al., 2012; Salamon, 1987; Salamon, 2002; Salamon, Toepler, 2015; Smith, 2007; Smith, 2016; Young, 2006).

В России федеральные органы власти предприняли ряд шагов для вовлечения социально ориентированных некоммерческих организаций в оказание услуг в социальной сфере и для отслеживания этого процесса. З декабря 2015 г. Президент В. Путин в послании Федеральному собранию предложил «поэтапно направлять некоммерческим организациям до 10% средств региональных и муниципальных социальных программ, чтобы НКО могли участвовать в оказании социальных услуг, которые финансируются за счет бюджетов»<sup>3</sup>. В 2016 г. Правительством были утверждены план мероприятий (дорожная карта) на 2016–2018 гг. «Поддержка доступа негосударственных

 $<sup>^{\</sup>scriptscriptstyle 3}$  Послание Президента Федеральному Собранию. 3 декабря 2015 г. Президент России. URL: http://kremlin.ru/events/president/news/50864 (дата обращения: 11.03.2021).

организаций к предоставлению услуг в социальной сфере» и «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» В 2019 г. Правительством был утвержден Стандарт развития конкуренции в субъектах Российской Федерации пришедший на замену Стандарту 2015 г. В нем указано, что в дорожные карты регионов должны быть включены мероприятия по развитию СО НКО и социального предпринимательства. Этот стандарт, как и предыдущий, также содержит целевые показатели уровня вовлечения частных организаций в оказание образовательных, медицинских услуг, социальное обслуживание населения. Министерство экономического развития с 2017 г. проводит мониторинг передачи услуг в социальной сфере СО НКО в регионах, а с 2018 г. также формирует рейтинг регионов по механизмам поддержки СО НКО и социального предпринимательства.

Вовлечение СО НКО в оказание социальных услуг через предоставление поддержки в России на федеральном уровне осуществляют органы исполнительной власти (реестры, в которых представлена эта поддержка, размещены, в частности, на сайтах Министерства культуры<sup>8</sup>, Министерства науки и высшего образования<sup>9</sup>, Министерства по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий<sup>10</sup>). Фонд президентских грантов, являющийся единым оператором грантов Президента Российской Федерации на развитие граж-

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Распоряжение Правительства РФ от 08.06.2016 N 1144-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Поддержка доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере»». Консультант Плюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons\_doc\_LAW\_199767/ (дата обращения: 11.03.2021).

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> 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. Утвержден 23 мая 2016 г. N 3468п-П44. Консорциум Кодекс. URL: http://docs.cntd.ru/document/456050188 (дата обращения: 11.03.2021).

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Распоряжение Правительства РФ от 17.04.2019 N 768-р «Об утверждении стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации». Консультант Плюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons\_doc\_LAW\_323102/ (дата обращения: 11.03.2021).

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Доступ СОНКО на рынок услуг в социальной сфере. Министерство экономического развития Российской Федерации. URL: https://economy.gov.ru/material/departments/d01/socialno\_orientirovannye\_nekommercheskie\_organizacii/dostup\_sonko\_na\_rynok\_uslug\_v\_socialnoy\_sfere\_/ (дата обращения: 11.03.2021).

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Социально ориентированные некоммерческие организации. Портал открытых данных Министерства культуры Российской Федерации. URL: https://opendata.mkrf.ru/opendata/7705851331-sono (дата обращения: 11.03.2021).

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Реестр социально ориентированных некоммерческих организаций – получателей поддержки Министерства науки и высшего образования Российской Федерации. Министерство науки и высшего образования Российской Федерации. URL: https://minobrnauki.gov.ru/documents/?ELEMENT\_ID=28916 (дата обращения: 11.03.2021).

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Реестр социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах – получателей поддержки от МЧС России. URL: https://www.mchs.gov.ru/dokumenty/3135 (дата обращения: 11.03.2021).

данского общества<sup>11</sup>, предоставляет финансовую поддержку НКО, включая и СО НКО. На региональном уровне решения о вовлечении СО НКО в оказание услуг путем предоставления поддержки принимают органы исполнительной власти регионов (администрации регионов, министерства, департаменты и др.).

Исследования показывают, что у Правительства России и органов власти регионов есть стимулы вовлекать некоммерческие организации, включая СО НКО, в оказание социальных услуг, предоставляя взамен поддержку. Так, анализ, проведенный И.В. Мерсияновой и В.Б. Беневоленским, показал, что такие сильные стороны, как гибкость (а именно, быстрота адаптации к потребностям нуждающихся и высокий инновационный потенциал), способность привлекать труд добровольцев и частные пожертвования, способность продолжать деятельность в условиях сокращения государственного финансирования, комплексный и индивидуальный подход к решению социальных проблем, присущи российским СО НКО в значительной степени (Мерсиянова, Беневоленский, 2016). При этом у СО НКО есть и недостатки: к ним авторы отнесли слабость собственной финансово-экономической базы и недостаточный уровень профессионализма (Мерсиянова, Беневоленский, 2017). В итоге, по мнению авторов, преимущества СО НКО при оказании ими социальных услуг в России перевешивают недостатки (там же).

И. Краснопольская и соавторы указали на три причины, почему региональные власти поддерживают СО НКО. Во-первых, поддержка СО НКО выступает инструментом развития социальной политики. Во-вторых, сотрудничество с СО НКО позволяет сделать это развитие эффективным и экономичным. В-третьих, поддержка повышает легитимность властей региона в глазах как его жителей, так и федеральных властей. Для СО НКО сотрудничество с властями регионов ценно с точки зрения получения дополнительных ресурсов, возможности влиять на социальную политику и улучшить свою репутацию (Krasnopolskaya et al., 2015).

Финансовая поддержка СО НКО, выступающая одним из механизмов их привлечения к оказанию услуг, предоставляется им как на федеральном, так и на региональном уровне. Федеральная поддержка является значимым источником ресурсов для НКО (Fröhlich, Skokova, 2020; Tarasenko, 2018). Но при этом эксперты и представители НКО опасаются того, что эта поддержка может не достичь организаций из менее развитых регионов (Crotty, 2014; Skokova et al., 2018). Эти опасения усилились после того, как Министерство экономического развития в 2016 г. перестало субсидировать региональные программы поддержки СО НКО. В результате, как показано в исследовании Ю. Скоковой с соавторами, в Рязанской области (экономически слабом регионе) поддержка СО НКО значительно сократилась, в то время как в Новосибирской области (экономически сильном регионе) она не уменьшилась (Skokova et al., 2018). Проблема распреде-

 $<sup>^{11}</sup>$  О фонде. Фонд президентских грантов. URL: https://президентскиегранты.pф/public/home/about (дата обращения: 11.03.2021).

ления поддержки особенно актуальна, учитывая, что регионы России, а также их административные центры и периферии существенно различаются по социально-экономическим условиям, политической открытости, по уровню развития человеческого потенциала и некоммерческого сектора (Krasnopolskaya et al., 2015; Skokova et al., 2018). В итоге неравенство в поддержке может усилить неравенство в развитии НКО и социально-экономическом положении регионов.

Объем средств, выделяемых на региональном уровне на оказание НКО социальных услуг, по состоянию на 2015–2016 гг. был невысок, при этом он сильно различался по регионам (Романова, Ханова, 2017; Рудник и др., 2017).

Позже, однако, объем бюджетных средств, выделяемых в регионах НКО для оказания услуг в социальной сфере, возрос, что было отмечено в докладе Общественной палаты РФ. Увеличилось и количество самих негосударственных поставщиков услуг (Участие НКО в оказании ..., 2019). В то же время авторы доклада выделили ряд проблем доступа СО НКО к бюджетным средствам, среди которых – отсутствие учета передового опыта в субъектах РФ, выделение бюджетных средств НКО, создаваемым по инициативе государственных органов, и т.д. (там же). Другую проблему привлечения НКО к оказанию социальных услуг отметили Б.Л. Рудник и Е.В. Куштанина – с их точки зрения, порядки привлечения НКО к оказанию услуг в социальной сфере в регионах зачастую не обеспечивают объективность и прозрачность отбора поставщиков социальных услуг (Рудник, Куштанина, 2018).

Таким образом, предыдущие исследования показывают потенциал СО НКО к оказанию социальных услуг и проблемы, связанные с их вовлечением в оказание таких услуг. При этом структура и динамика региональной поддержки СО НКО анализируется либо по России в целом (Участие НКО в оказании ..., 2019), либо по узкому кругу регионов России (Krasnopolskaya et al., 2015; Skokova et al., 2018), в том числе по регионам – лидерам в предоставлении поддержки (Романова, Ханова, 2017; Рудник и др., 2017; Участие НКО в оказании ..., 2019).

#### Цель исследования и исследовательские вопросы

Цели данного исследования – 1) выявить объем, структуру, а также динамику и характер распределения поддержки, предоставляемой государством СО НКО на региональном уровне, 2) определить факторы, влияющие на величину этой поддержки.

Для достижения целей исследования мы стремимся ответить на следующие исследовательские вопросы: какова величина финансовой поддержки СО НКО, предоставляемой на региональном уровне, и какова ее структура, как она изменяется со временем? Каковы критерии предоставления субсидий и отражают ли они возможные преимущества и недостатки некоммерческих организаций при оказании услуг? Каковы факторы, связанные с величиной поддержки? Усиливает или ослабляет поддержка СО НКО региональное неравенство в социально-экономическом развитии и в состоянии НКО?

Исходными гипотезами исследования стали следующие:

1. На величину финансовой поддержки в субъектах федерации влияет среднедушевая величина доходов бюджетов регионов.

Учитывая приведенные выше результаты исследований, мы полагаем, что у государства есть ряд весомых причин вовлекать СО НКО в оказание социальных услуг. Но этому процессу может препятствовать слабая возможность региона поддерживать некоммерческие организации. Мы ожидаем, что доходы бюджета положительно связаны с величиной субсидий: чем выше доходы региона, тем больше у него возможностей поддерживать СО НКО.

2. На величину финансовой поддержки в субъектах федерации влияет объем доли расходов на социальную сферу (а именно, на образование, здравоохранение, социальную политику, культуру и кинематографию) в бюджете региона.

Если регион проводит активную политику в социальной сфере, вероятность того, что он будет вовлекать НКО в оказание социальных услуг, на наш взгляд, повышается. Так, Л.М. Саламон и соавторы, проанализировав доходы некоммерческих организаций в двадцати двух странах, выделили девять стран, в которых основным источником доходов НКО являлись государственные гранты и платежи по государственным контрактам (Австрия, Бельгия, Великобритания, Германия, Израиль, Ирландия, Нидерланды, Румыния, Франция). Почти все рассмотренные авторами страны Западной Европы, кроме Испании и Финляндии, попали в эту группу. Авторы связали этот факт с тем, что в Европе государство традиционно играет важную роль в социальной политике (Salamon et al., 1999).

3. На величину финансовой поддержки в субъектах федерации влияет число работников государственных органов.

Деятельность НКО в какой-то степени может заменить деятельность государственных органов, занимающихся оказанием социальных услуг. Поэтому мы ожидаем, что правительства регионов с меньшим числом работников государственных органов на душу населения в решении социальных проблем больше полагаются на НКО, а значит, и более активно предоставляют некоммерческим организациям финансирование.

4. На величину финансовой поддержки в субъектах федерации влияет уровень развития некоммерческого сектора в регионе.

Мы предполагаем, что чем более развиты некоммерческие организации в регионе, тем больше власти регионов будут склонны привлекать их к оказанию услуг в социальной сфере. Так, исследование С. Топлера и соавторов показало, что высокое развитие некоммерческого сектора в регионах России положительно влияет на отношения между государством и некоммерческим сектором (Toepler et al., 2020). В качестве показателя развития некоммерческого сектора мы использовали его способность привлекать добровольцев, а именно, среднее число добровольцев на одну СО НКО в регионе.

5. На величину финансовой поддержки в субъектах федерации влияет уровень социально-экономического развития региона.

Для определения уровня социально-экономического развития региона мы использовали три характеризующих его элемента, которые напрямую

не пересекаются друг с другом: качество жизни в регионе, его инновационность и развитие в нем конкуренции. Мы предполагаем, что рост интенсивности развития региона увеличивает склонность властей региона поддерживать СО НКО.

#### Методология исследования

В нашем исследовании мы анализируем объем, динамику и структуру финансовой поддержки, предоставляемой СО НКО в России на региональном уровне. Под финансовой поддержкой в данном случае понимаются любые денежные трансферты, как предусматривающие взятие СО НКО на себя обязательств по выполнению услуг, так и не предусматривающие – субсидии, гранты, выплаты по контрактам и т. д. Такой выбор не совсем согласуется с законом «О некоммерческих организациях» 12, согласно которому осуществление закупок у некоммерческих организаций не входит в состав финансовой поддержки, но он был сделан потому, что исследователи рассматривают и гранты, и субсидии, и контракты НКО как инструменты привлечения некоммерческих организаций к оказанию социальных услуг (Salamon, 2002; Smith, Gronbjerg, 2006; Tarasenko, 2015). У всех этих механизмов финансирования есть общие черты - они расширяют возможности НКО по оказанию услуг и решению социальных проблем. Мы не включали в анализ возмещение стоимости путевок в летние лагеря в Хабаровском крае из-за невозможности точно определить размер этого вида финансовой поддержки, поэтому оцененный нами размер поддержки СО НКО в крае несколько занижен.

Эмпирической базой исследования послужили данные реестров социально ориентированных некоммерческих организаций – получателей поддержки, находящихся в открытом доступе на официальных сайтах властей регионов. В законе «О некоммерческих организациях» за определено, что органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, оказывающие поддержку социально ориентированным некоммерческим организациям, формируют и ведут государственные реестры социально ориентированных некоммерческих организаций – получателей такой поддержки. Информация, содержащаяся в этих реестрах, должна быть открытой для всеобщего ознакомления.

На практике же реестры СО НКО – получателей поддержки ведутся не во всех регионах России. В некоторых регионах одни органы исполнительной власти ведут реестры СО НКО – получателей поддержки, а другие – нет, и определить, по какой причине (либо они не предоставляют поддержку СО НКО, либо предоставляют, но не ведут реестры) не представляется возможным. В итоге при включении реестров в выборку данного исследования мы исходили из следующих критериев:

 $<sup>^{12}</sup>$  Федеральный закон «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 N 7-ФЗ (последняя редакция). Консультант Плюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons\_doc\_LAW\_8824/ (дата обращения: 11.03.2021).

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Там же.

- временной период: мы включали в выборку реестры за 2016–2018 гг., так как более ранние реестры и реестры за 2019 г. реже представлены на сайтах регионов;
- полнота: в тех случаях, когда мы не были уверены, что реестры действительно отражают всю поддержку, полученную СО НКО от органов исполнительной власти региона, мы исключали реестры по региону из выборки.
   В итоге в нашу выборку были включены данные 120 реестров за три

В итоге в нашу выборку были включены данные 120 реестров за три года из 43 регионов России.

Анализ величины финансовой поддержки СО НКО был произведен нами путем оценки эконометрической модели с помощью метода наименьших квадратов. Этот метод регрессионного анализа позволяет оценить связь представленных выше факторов с размером поддержки и тем самым проверить исследовательские гипотезы.

(Если в одних субъектах РФ размер поддержки, предоставляемой на региональном уровне, положителен, а в других – равен нулю, более подходящим методом для изучения факторов, связанных с его величиной, будет модель цензурированной регрессии (Тобит, Хекит). Но у нас нет соответствующих данных – власти 42 регионов России, не попавших в выборку, могут либо не предоставлять поддержку СО НКО, либо предоставлять, но не вести реестры (второе, на наш взгляд, значительно более вероятно). В связи с этим метод цензурированной регрессии мы использовать не можем.)

Кроме того, мы проанализировали критерии выдачи субсидий, которые определены в региональном законодательстве 52 регионов России (мы рассматривали только те правовые акты субъектов РФ, которые касаются предоставления субсидий СО НКО в целом, а не в отдельных сферах их деятельности).

## Принципы предоставления финансовой поддержки и критерии выдачи субсидий

Предоставление поддержки СО НКО на региональном уровне регламентируется законодательством регионов. В этом разделе мы говорим о принципах, согласно которым оказывается поддержка, и о критериях выдачи субсидий.

Во многих из рассмотренных нами регионов приняты законы о государственной (областной) поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций или подобные документы. Зачастую в них определены принципы предоставления поддержки. Они несколько варьируются от региона к региону, и к основным из них можно отнести:

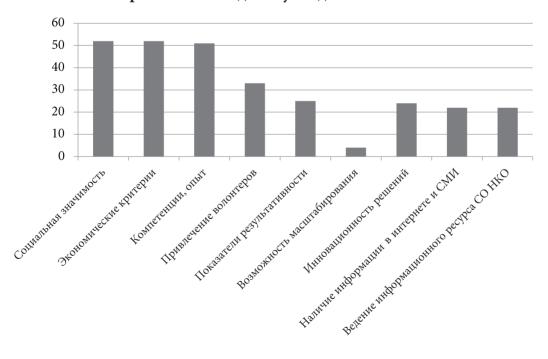
- принцип равенства права СО НКО на поддержку;
- принцип самостоятельности СО НКО, невмешательства государства в их деятельность (кроме случаев, определенных законодательством);
- принцип сотрудничества, коллегиальности в выработке совместных решений;
- принцип открытости и гласности поддержки, доступности информации о ее предоставлении;
- принцип ответственности СО НКО и государства за выполнение взятых на себя обязательств;
- принцип контроля над эффективным расходованием бюджетных средств.

Субсидии являются одной из форм финансовой поддержки СО НКО, и в законодательстве многих регионов указаны критерии их выдачи социально ориентированным некоммерческим организациям. Мы выделили несколько основных групп таких критериев:

- социальная значимость деятельности СО НКО (способность СО НКО решать социальные проблемы, актуальность и значимость этих проблем, влияние СО НКО на положение уязвимых групп);
- экономические критерии деятельности (экономия затрат, доля внебюджетных доходов в общем объеме доходов СО НКО);
- наличие у менеджеров и работников СО НКО необходимых компетенций, опыта;
- возможность СО НКО привлечь волонтеров;
- отслеживание СО НКО показателей результативности своей деятельности, социального воздействия;
- возможность масштабирования деятельности СО НКО;
- инновационность предлагаемых решений социальных проблем;
- наличие в СМИ и интернете информации о деятельности СО НКО;
- ведение CO НКО информационного ресурса в интернете (сайта, страницы в социальных сетях).

Частота использований этих критериев в региональном законодательстве приведена на рис. 1.

Рисунок 1 Критерии, используемые в регионах при принятии решений о выдаче субсидий СО НКО



Источники: Составлен автором на основе регионального законодательства.

Преимуществом данных критериев является то, что они во многом отражают описанные ранее достоинства и недостатки НКО при оказании социальных услуг. Но частота их использования в регионах различается. Социальные и экономические критерии так или иначе определены во всех постановлениях, регламентирующих выдачу субсидий, требования к наличию у СО НКО компетенций и опыта – почти во всех. При этом критерии, касающиеся измерения социального воздействия, применяются в регионах гораздо реже. Другие критерии также используются не так часто, а такой критерий, как возможность масштабирования деятельности СО НКО, выбирают всего четыре региона.

### Оценка объема, структуры и темпов изменения финансовой поддержки СО НКО на региональном уровне

Среднедушевая величина финансовой поддержки СО НКО представлена в Таблице 1. Общий объем финансовой поддержки СО НКО в 2016–2018 гг. (в среднем за год) представлен на Рисунке 2. Средняя величина поддержки на одну СО НКО (в среднем за год) представлена на Рисунке 3. Все величины были приведены к уровню цен 2018 г. через индекс потребительских цен в регионах<sup>14</sup>. В Рисунках 2 и 3 используются логарифмические шкалы.

В большинстве реестров срок предоставления помощи указывается напрямую; если он составлял более одного года и при этом общий объем помощи не был распределен по годам составителями реестра, мы относили ее к наиболее раннему году. Если срок предоставления помощи не был указан вообще, мы относили помощь к тому году, когда было принято решение о ее предоставлении.

Таблица 1 Среднедушевая величина финансовой поддержки СО НКО на региональном уровне, руб., в ценах 2018 г.

Регион	2016	2017	2018
Чукотский АО	551,49	2 146,83	2 070,07
Ямало-Ненецкий АО	873,19	1 301,16	983,51
Ханты-Мансийский АО – Югра		953,54	958,80
Республика Саха (Якутия)	809,35	826,00	
Самарская область	680,84	230,90	1 329,63
Сахалинская область	273,56	234,84	1 356,54
Республика Татарстан	310,84	314,09	268,18
г. Санкт-Петербург	227,14	215,93	369,72
Пермский край	21,54	423,53	280,60
Хабаровский край	175,68	235,73	

 $<sup>^{14}</sup>$  Регионы России. Социально-экономические показатели. Федеральная служба государственной статистики. URL: https://gks.ru/folder/210/document/13204 (дата обращения: 11.03.2021).

Регион	2016	2017	2018
Костромская область	192,89	136,12	136,24
Краснодарский край	135,06	156,15	141,72
Ярославская область	228,57	83,28	74,35
Свердловская область	275,79	25,81	30,05
Иркутская область	10,31	117,73	158,13
Псковская область	106,30	112,13	39,37
Ленинградская область	77,77	61,64	50,20
Калининградская область	8,07	10,50	165,04
Республика Коми		30,36	43,86
Кемеровская область	34,26	36,82	37,70
Республика Адыгея	26,82	40,11	25,90
Новгородская область	24,84	30,92	33,01
Тамбовская область	22,03	20,85	19,67
Республика Хакасия	19,84		
Кабардино-Балкарская Республика	17,92	20,94	19,17
Орловская область	13,09	13,85	27,15
Калужская область	28,09	8,62	11,94
Еврейская АО	18,36	4,51	24,30
Вологодская область	13,30	10,64	12,80
Ивановская область	4,62	14,44	12,88
Тульская область	10,72	10,50	9,35
Алтайский край	6,66	8,86	9,83
Пензенская область	10,77	0,88	12,94
Брянская область	7,94	7,77	
Архангельская область	6,56	6,52	
Тверская область		2,71	7,35
Оренбургская область	1,40	2,39	10,82
Саратовская область			4,21
Курганская область	3,78	4,48	3,67
Смоленская область	5,30	2,44	2,36
Приморский край	2,73	2,23	2,78
Нижегородская область	1,67	1,95	1,87
Республика Марий Эл		0,69	1,47

*Источники:* Составлена автором на основе данных региональных реестров социально ориентированных некоммерческих организаций – получателей поддержки (– и далее, если не указано иное).

Рисунок 2 Финансовая поддержка СО НКО на региональном уровне, руб., в ценах 2018 г. (в среднем за 2016–2018 гг.)

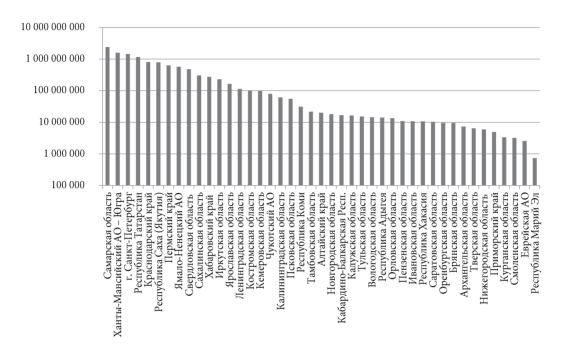
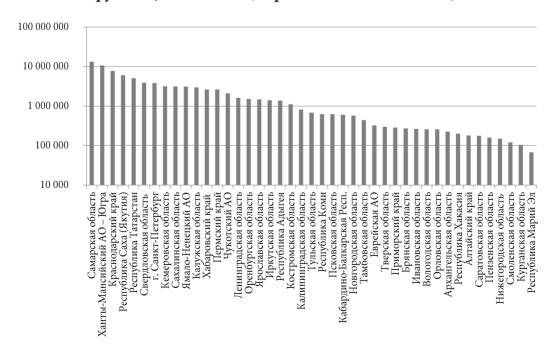


Рисунок 3 Средняя величина финансовой поддержки СО НКО на региональном уровне на одну СО НКО, руб., в ценах 2018 г. (в среднем за 2016–2018 гг.)



Как видно из Таблицы 1 и Рисунка 2, общая и среднедушевая величина поддержки СО НКО в некоторых регионах различалась более чем в тысячи раз. Так, в 2018 г. общая величина поддержки составила от 1 млн в Республике Марий Эл до более чем 4 млрд руб. в Самарской области, среднедушевая – от 1,47 руб. в Республике Марий Эл до 2070,07 руб. в Чукотском автономном округе. Разброс между поддержкой, приходящейся на одну СО НКО, в разных регионах не столь велик, но тоже весьма значителен – от 83 тыс. руб. в Республике Марий Эл до более чем 16 млн руб. в Самарской области в 2018 г.

Таблица 1 и Рисунки 2 и 3 показывают, что регионы, выделяющие более щедрую помощь каждой отдельно взятой СО НКО, как правило, лидируют и по показателям общего и среднедушевого объема предоставленной помощи (примеры – Самарская область, Ханты-Мансийский АО, Республики Татарстан и Саха (Якутия)). Обратное тоже верно – так, Смоленская и Курганская области и Республика Марий Эл отстают от других регионов как по общему и среднедушевому объему помощи СО НКО, так и по величине средней помощи.

В среднем по регионам объем финансовой поддержки за три года значительно возрос: по сравнению с 2016 г. он увеличился почти на 95% в 2017 г. и на 185% в 2018 г. (расчет произведен нами только по тем регионам, по которым у нас есть данные об объеме финансовой поддержки за все три года). Но динамика поддержки в отдельных регионах значительно отличается от средней. Так, в Калининградской области за 2016-2018 гг. объем поддержки вырос более чем в 20 раз. В этом регионе в 2018 г. ряд СО НКО получил выплаты за оказание социальных услуг гражданам в форме социального обслуживания на дому. Кроме того, в этом же году в области были расширены или начали осуществляться меры поддержки, касающиеся жилищной политики. Фонд «Жилищное и социальное строительство Калининградской области» получил помощь на реализацию программы по предоставлению отдельным категориям граждан ипотечных жилищных займов по льготной процентной ставке (в 2017 г. эта помощь составила 2 млн руб., в 2018 г. – уже более 17 млн руб.). Также этому фонду была предоставлена помощь на реализацию проектов по возмещению части затрат на уплату процентов по займам и по реализации мер стимулирования в сфере ипотечного жилищного кредитования. Эта помощь предоставляется в срок до 2022 г., но, как было указано выше, мы относим ее к 2018 г., потому что решения о предоставлении помощи были приняты в этом году.

Поддержка СО НКО в Иркутской области и Пермском крае (увеличившаяся за 2016–2018 гг. примерно в 15 и 13 раз соответственно) расширилась прежде всего за счет начавшейся в этих регионах в 2017 г. выдачи субсидий образовательным организациям в сфере дошкольного и среднего образования. В Оренбургской области (где объем поддержки вырос в семь раз) с 2018 г. к двум конкурсным направлениям выдачи субсидий – повышению качества жизни ветеранов Великой Отечественной войны и труда и социальной поддержке, реабилитации и социальной адаптация инвалидов – добавилось третье: повышение качества и безопасности отдыха и оздоровления детей $^{15}$ .

Проанализируем структуру поддержки СО НКО по видам их деятельности более подробно. Для начала выделим виды деятельности СО НКО. Их перечень приведен в Законе «О некоммерческих организациях» 16, но, с нашей точки зрения, для данного исследования он не подходит, поскольку виды деятельности СО НКО в нем сгруппированы в слишком широкие категории. В целях нашего исследования мы выделили несколько категорий СО НКО:

- 1) благотворительные организации (включая благотворительные фонды). Согласно Федеральному закону «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)»<sup>17</sup>, благотворительной организацией является неправительственная (негосударственная и немуниципальная) некоммерческая организация, созданная для реализации целей благотворительной деятельности (указанных в законе) путем осуществления благотворительной деятельности в интересах общества в целом или отдельных категорий лиц. Мы включали в категорию «Благотворительные организации» и те организации, которые подпадают под одну из категорий, перечисленных ниже (например, это касается благотворительных фондов помощи детям с ОВЗ);
- 2) религиозные организации;
- 3) организации, относящиеся к сфере образования (включая организации, предоставляющие услуги в областях дошкольного, среднего, профессионального, дополнительного образования);
- 4) организации, предоставляющие услуги в области охраны здоровья, борьбы с алкоголизмом и наркоманией;
- 5) организации, осуществляющие поддержку людей с ограниченными возможностями здоровья;
- 6) организации, осуществляющие поддержку семьи и детства (включая поддержку многодетных семей и детей, оставшихся без попечения родителей);
- 7) детские, молодежные, студенческие организации;
- 8) женские организации и женские кризисные центры;
- 9) организации пенсионеров и ветеранов;
- 10) организации солдатских матерей, жертв военных действий и катастроф;
- 11) военно-патриотические, поисковые организации;
- 12) казачьи общества;

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Более 7 млн руб. направлено на поддержку проектной деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций. Оренбуржье. Портал Правительства Оренбургской области. 18.10.2018. URL: http://www.orenburg-gov.ru/news/social/bolee-7-millionov-rubley-napravleno-na-podderzhku-proektnoy-deyatelnosti-sotsialno-orientirovannykh-/ (дата обращения: 11.03.2021).

 $<sup>^{16}</sup>$  Федеральный закон «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 N 7-ФЗ (последняя редакция). Консультант Плюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons\_doc\_LAW\_8824/ (дата обращения: 11.03.2021).

 $<sup>^{17}</sup>$  Федеральный закон «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)» от 11.08.1995 N 135-ФЗ (последняя редакция). Консультант Плюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons\_doc\_LAW\_7495/ (дата обращения: 11.03.2021).

- 13) организации, относящиеся к сфере культуры (включая театры, музеи, фестивали, союзы деятелей искусства);
- 14) организации, относящиеся к сфере спорта (включая спортивные клубы, спортивные федерации);
- 15) национальные организации (включая общины коренных малочисленных народов);
- 16) дружины, спасательные отряды и др.;
- 17) организации, занимающиеся охраной окружающей среды;
- 18) организации, занимающиеся поддержкой предпринимательства (включая союзы бизнеса);
- 19) микрокредитные компании;
- 20) организации, относящиеся к области юриспруденции (включая организации, занимающиеся правозащитной, адвокатской деятельностью, союзы юристов);
- 21) территориальные общественные самоуправления и организации, осуществляющие их поддержку. Согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения, внутригородской территории города федерального значения, муниципального округа, городского округа, внутригородского района, а также в расположенных на межселенной территории населенных пунктах (либо на части их территории) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения;
- 22) профессиональные союзы (кроме тех организаций, деятельность которых относится к одной из категорий выше);
- 23) организации, объединяющие волонтеров, добровольцев;
- 24) прочие организации в области социальной поддержки и социального развития, деятельность которых не относится ни к одной из категорий выше;
- 25) прочие организации (в эту категорию попали организации, вид деятельности которых невозможно определить, организации, деятельность которых относится к нескольким категориям из списка выше, а также организации, деятельность которых не относится ни к одной из этих категорий).

Мы группировали СО НКО по видам деятельности, основываясь на их названиях, а не на информации о видах деятельности СО НКО, указанной в реестрах (в том числе кодах ОКВЭД). Эта информация есть не во всех реестрах, кроме того, зачастую она недостаточно конкретна: в частности, многие социально ориентированные некоммерческие организации используют несколько кодов ОКВЭД.

 $<sup>^{18}</sup>$  Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Консультант Плюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons\_doc\_LAW\_44571/ (дата обращения: 11.03.2021).

В Таблице 2 приведена структура поддержки СО НКО по видам деятельности в среднем по регионам за 2016–2018 годы. Для сопоставимости мы рассчитывали средние доли финансовой поддержки только по тем 33 регионам, по которым у нас есть данные о финансовой поддержке за все три указанных года.

Таблица 2 Структура финансовой поддержки СО НКО по видам их деятельности, %

Вид деятельности СО НКО	2016	2017	2018	В среднем
Спорт	41,02	26,12	35,36	34,17
Образование	11,33	19,43	23,06	17,94
Культура	9,78	14,9	10,2	11,63
Казачьи общества	8,13	8,45	6,32	7,63
Детские, молодежные, студенческие организации	4,78	4,64	4,86	4,76
Благотворительность	4,61	3,82	1,72	3,38
Поддержка людей с ОВЗ	2,92	3,01	2,11	2,68
Национальные СО НКО	2,75	3,55	1,38	2,56
Организации пенсионеров и ветеранов	2,2	2,8	1,64	2,21
Религия	1,64	0,64	2,33	1,54
Военно-патриотические организации	2,09	1,24	1,06	1,46
Поддержка предпринимательства	2,2	1,25	0,78	1,41
Охрана здоровья	1	2,23	0,59	1,27
Прочие организации, занимающиеся социальной поддержкой и социальным развитием	0,59	0,59	0,81	0,66
Микрокредитные компании	0,23	0,69	0,24	0,39
Поддержка семьи и детства	0,43	0,47	0,18	0,36
Профессиональные союзы	0,33	0,4	0,32	0,35
Юриспруденция	0,11	0,3	0,37	0,26
ТОСы и их поддержка	0,08	0,09	0,4	0,19
Женские организации	0,25	0,12	0,18	0,18
Охрана окружающей среды	0,1	0,17	0,2	0,16
Дружины, спасательные отряды	0,09	0,1	0,24	0,14
Организации волонтеров, добровольцев	0,09	0,13	0,16	0,13
Организации жертв военных действий и катастроф	0,12	0,12	0,06	0,1
Прочие СО НКО	3,13	4,74	5,45	4,44

Самую значительную долю финансовой поддержки в 33 рассмотренных регионах получали СО НКО, относящиеся к сфере спорта; так, в 2018 г. она составила 34%, или приблизительно 4 млрд руб. из более чем 11 млрд руб. – общего объема поддержки по всем рассмотренным регионам. Доля поддержки СО НКО, относящихся к сфере спорта, с 2016 г. сократилась. Снизилась и доля поддержки, предоставляемой благотворительным СО НКО, казачьим обществам, национальным СО НКО. Доля поддержки, выделяемой СО НКО в сфере образования, напротив, возросла.

При этом структура поддержки в отдельных регионах значительно отличается от структуры в среднем: в Таблице 3 указано, каким СО НКО в каждом из проанализированных регионов была предназначена большая часть поддержки (в среднем с 2016 по 2018 гг.).

Таблица 3 Основные направления финансовой поддержки СО НКО в регионах

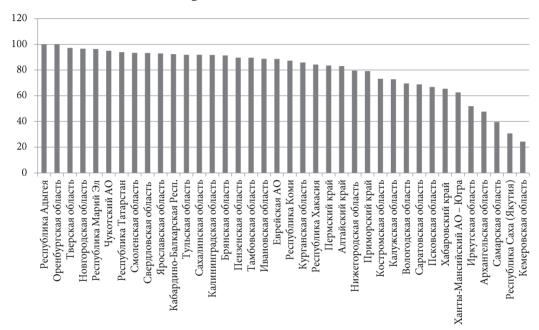
Вид деятельности СО НКО	Регионы, в которых СО НКО, относящимся к этому виду деятельности, предоставлялась большая часть поддержки
Спорт	Ярославская область, Псковская область, Пермский край, Самарская область, Свердловская область, Ханты-Мансийский АО – Югра, Сахалинская область
Образование	Костромская область, Ямало-Ненецкий АО, Иркутская область, Кемеровская область, Республика Саха (Якутия), Хабаровский край
Культура	г. Санкт-Петербург, Кабардино-Балкарская Республика, Нижегородская область, Алтайский край
Казачьи общества	Краснодарский край
Детские, молодежные, студенческие организации	Орловская область, Тамбовская область, Тульская область, Республика Марий Эл, Республика Татарстан, Пензенская область
Благотворительность	Архангельская область
Поддержка людей с ОВЗ	Смоленская область, Тверская область, Оренбургская область, Республика Хакасия, Еврейская АО
Организации пенсионеров и ветеранов	Калужская область, Республика Коми, Вологодская область, Курганская область
Религия	Республика Адыгея
Военно-патриотические организации	Брянская область, Новгородская область
Микрокредитные компании	Ленинградская область
Прочие СО НКО	Ивановская область, Калининградская область, Саратовская область, Приморский край, Чукотский АО

Доля финансовой поддержки, предоставляемой СО НКО, которые осуществляют свою деятельность в административном центре региона (в сред-

нем за 2016–2018 гг.), продемонстрирована на Рисунке 4 (куда не были включены Санкт-Петербург и Ленинградская область, а также те регионы, в реестрах которых не было информации об адресах СО НКО, получивших помощь, либо она была труднодоступна).

Рисунок 4

## Доля финансовой поддержки, предоставляемой СО НКО, осуществляющим свою деятельность в центре региона (в среднем за 2016–2018 гг.)



Как видно из Рисунка 4, финансовая поддержка СО НКО в большинстве регионов сконцентрирована на тех организациях, которые осуществляют свою деятельность в административном центре региона.

### Оценка факторов величины финансовой поддержки CO НКО на региональном уровне

Для того чтобы выявить факторы, связанные со среднедушевой величиной финансовой поддержки СО НКО в регионах (приведенной к уровню цен 2018 г.), мы оценили эконометрическую модель с помощью метода наименьших квадратов. Результаты оценки приведены в Таблице 4. Данные о доходах и расходах бюджетов субъектов РФ были взяты нами из консолидированных бюджетов субъектов РФ<sup>19</sup> (величина доходов

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов. Официальный сайт Федерального казначейства. URL: https://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/ (дата обращения: 11.03.2021).

при этом была приведена к уровню цен 2018 г.), индексы потребительских цен, данные о численности населения и работников государственных органов и органов местного самоуправления – из сборника Федеральной службы государственной статистики «Регионы России. Социально-экономические показатели»<sup>20</sup>, данные о деятельности СО НКО – из раздела «Государство» сайта Федеральной службы государственной статистики<sup>21</sup>. Для оценки качества жизни в регионе мы использовали рейтинг регионов по качеству жизни агентства «РИА Рейтинг», учитывающий фактическое состояние различных аспектов условий жизни и ситуацию в социальных сферах<sup>22, 23, 24</sup>. В качестве показателя инновационности регионов мы применяли Рейтинг инновационных регионов России Ассоциации инновационных регионов России<sup>25, 26, 27</sup>. В качестве показателя развития конкуренции мы использовали Рейтинг регионов по уровню содействия развитию конкуренции, который рассчитывался Аналитическим центром при Правительстве РФ и Министерством экономического развития России; этот рейтинг показывает, насколько в регионах выполняются требования Стандарта развития конкуренции и дорожных карт по содействию развитию конкуренции<sup>28, 29, 30</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Регионы России. Социально-экономические показатели. Федеральная служба государственной статистики. URL: https://www.gks.ru/folder/210/document/13204 (дата обращения: 11.03.2021).

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> Государство. Федеральная служба государственной статистики. URL: https://www.gks.ru/folder/11191 (дата обращения: 11.03.2021).

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> Рейтинг регионов по качеству жизни – 2016. РИА Рейтинг. URL: https://riarating.ru/regions/20170220/630056195.html (дата обращения: 11.03.2021).

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> Рейтинг регионов по качеству жизни – 2017. РИА Рейтинг. URL: https://riarating.ru/regions/20180214/630082372.html (дата обращения: 11.03.2021).

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> Качество жизни в российских регионах – рейтинг 2018. РИА Рейтинг. URL: https://riarating.ru/infografika/20190219/630117422.html (дата обращения: 11.03.2021).

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> Рейтинг инновационных регионов России 2016. Ассоциация инновационных регионов России. URL: http://www.i-regions.org/reiting/rejting-innovatsionnogo-razvitiya/2016/ (дата обращения: 11.03.2021).

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> Рейтинг инновационных регионов России 2017. Ассоциация инновационных регионов России. URL: http://www.i-regions.org/reiting/rejting-innovatsionnogo-razvitiya/2017/ (дата обращения: 11.03.2021).

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> Рейтинг инновационных регионов России 2018. Ассоциация инновационных регионов России. URL: http://www.i-regions.org/reiting/rejting-innovatsionnogo-razvitiya/2018/ (дата обращения: 11.03.2021).

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> Рейтинг глав регионов по уровню содействия развитию конкуренции в 2016 году. Министерство экономического развития Российской Федерации. URL: https://economy.gov.ru/material/directions/investicionnaya\_deyatelnost/razvitie\_konkurencii/antimonopolnoe\_regulirovanie\_i\_razvitie\_konkurencii/reyting\_glav\_regionov\_po\_urovnyu\_sodeystviya\_razvitiyu\_konkurencii\_v\_2016\_godu.html (дата обращения: 11.03.2021).

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> Доклад об итогах реализации стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации в 2017 году. URL: https://economy.gov.ru/material/directions/investicionnaya\_deyatelnost/razvitie\_konkurencii/antimonopolnoe\_regulirovanie\_i\_razvitie\_konkurencii/doklad\_ob\_itogah\_realizacii\_standarta\_razvitiya\_konkurencii\_v\_subektah\_rossiyskoy\_federacii\_v\_2017\_godu.html (дата обращения: 11.03.2021).

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> Доклад об итогах реализации Стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации в 2018 году. URL: https://economy.gov.ru/material/dokumenty/doklad\_ob\_itogah\_realizacii\_standarta\_razvitiya\_konkurenciiv\_subektah\_rossiyskoy\_federaciiv\_2018\_godu.html (дата обращения: 11.03.2021).

Таблица 4 **Результаты оценки модели финансовой поддержки СО НКО** 

Независимая переменная	Коэффициент
Доля расходов на образование в расходах бюджета субъекта РФ, %	18,77**
	(8,054)
Доля расходов на здравоохранение в расходах бюджета субъекта РФ, %	-4,601
	(5,143)
Доля расходов на социальную политику в расходах бюджета субъекта РФ, %	-5,789
	(4,973)
Доля расходов на культуру и кинематографию в расходах бюджета субъекта РФ, %	-32,40
	(34,29)
Численность работников госорганов и органов местного самоуправления (на 1000 человек населения)	2,791
	(10,17)
Среднедушевая величина доходов бюджета субъекта РФ, руб.	0,00255***
	(0,000769)
Средняя численность добровольцев на одну СО НКО	-4,007
	(2,721)
Количество баллов в рейтинге российских регионов по качеству жизни	8,130*
	(4,687)
Количество баллов в рейтинге инновационных регионов России	-319,1
	(400,5)
Значение рейтинга регионов по уровню содействия развитию конкуренции, %	0,300
	(0,950)
Константа	-473,6
	(374,7)
Число наблюдений	117
Коэффициент детерминации R <sup>2</sup>	0,650

Примечания: Робастные стандартные ошибки приведены в скобках.

Результаты оценки показывают, что среднедушевые доходы бюджета региона, доля расходов на образование в бюджете региона и качество жизни в регионе значимо положительно связаны с величиной поддержки СО НКО. Остальные переменные в модели оказались не значимыми.

<sup>\*\*\*</sup> p<0,01, \*\* p<0,05, \* p<0,1

#### Заключение

Мы установили, что величина финансовой поддержки СО НКО в регионах различается между регионами в тысячи раз. Географически те СО НКО, которым предоставляется поддержка, в большинстве регионов сконцентрированы в их административных центрах. При этом уровень финансовой поддержки в рассмотренных регионах в среднем возрос. Финансовая поддержка в основном предоставляется СО НКО, оказывающим услуги в сферах образования, спорта, культуры, а также организациям, поддерживающим людей с ограниченными возможностями здоровья, и организациям пенсионеров и инвалидов.

Результаты оценки эконометрической модели показывают, что у нас нет оснований отвергнуть гипотезы о прямо пропорциональной связи между доходами бюджетов и размером финансовой поддержки, выделяемой СО НКО, а также между уровнем качества жизни в регионе и величиной поддержки. Гипотезу о связи между активностью политики региона в социальной сфере и размером поддержки мы не отвергаем частично: регионы с относительно более высокими расходами на образование больше поддерживают СО НКО. Мы не нашли подтверждений гипотезам о связи числа работников государственных органов на душу населения, уровней развития некоммерческого сектора и конкуренции в регионе, а также уровня инновационности региона с величиной поддержки СО НКО.

Анализ критериев, используемых при выдаче одного из видов поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций в регионах России – а именно, субсидий – показал, что они адекватно отражают возможные преимущества и недостатки СО НКО как поставщиков социальных услуг. Но широкий круг критериев используется не всеми регионами – например, при выдаче субсидий власти регионов редко оценивают возможность масштабирования деятельности СО НКО. С нашей точки зрения, регионы могли бы шире перенимать опыт друг друга в области использования критериев выдачи субсидий.

На наш взгляд, значительные различия в объемах финансовой поддержки между регионами России и внутри них могут затруднить доступ СО НКО в «отстающих» регионах и вне административных центров к оказанию социальных услуг. Этот вопрос, с нашей точки зрения, заслуживает дальнейшего изучения – так, федеральная поддержка СО НКО может либо сглаживать межрегиональное и внутрирегиональное неравенство в предоставлении поддержки, либо усиливать его. Тем не менее общая тенденция роста величины финансовой поддержки СО НКО на региональном уровне является обнадеживающей.

#### ЛИТЕРАТУРА

- 1. Исследование информационной открытости системы распределения государственной поддержки НКО. М.: Центр антикорруцпионных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешенл Р», 2013.
- Мерсиянова И.В., Беневоленский В.Б. НКО как поставщики социальных услуг: верификация слабых сторон // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2017. – № 2. – С. 83–104.
- 3. Мерсиянова И.В., Беневоленский В.Б. Преимущества НКО как поставщиков социальных услуг: апробация в российских условиях // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 4. С. 7–26.
- 4. Романова В.В., Ханова Л.М. Отдельные аспекты развития механизма государственного субсидирования НКО в разрезе субъектов Российской Федерации // Финансы: теория и практика. 2017. Т. 21. № 6. С. 128–137.
- 5. Рудник Б.Л., Куштанина Е.В. Привлечение НКО к оказанию социальных услуг: прозрачность применяемых процедур // Вопросы государственного и муниципального управления. 2018. № 3. С. 117–137.
- 6. Рудник Б.Л., Куштанина Е.В. Романова В.В. Привлечение НКО к оказанию услуг социальной сферы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 2. С. 105–129.
- 7. Тополева-Солдунова Е.А., Орлова Е.Г., Коротеева О.В., Спивак А.М., Ольховский Р.М., Вавилова А.А., Беневоленский В.Б. Участие НКО в оказании услуг в социальной сфере (Специальный доклад Общественной палаты Российской Федерации). М.: «Современные информационные системы», 2019.
- 8. Beer C.T., Bartley T., Roberts W.T. NGOs: Between Advocacy, Service Provision, and Regulation // The Oxford Handbook of Governance. 2012.
- 9. Coston J.M. A Model and Typology of Government-NGO Relationships // Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly. 2016. Vol. 27. No. 3. P. 358–382.
- 10. Crotty J., Hall S.M., Ljubownikow S. Post-Soviet Civil Society Development in the Russian Federation: The Impact of the NGO Law // Europe-Asia Studies. 2014. Vol. 66. No. 8. P. 1253–1269.
- 11. Fröhlich C., Skokova Y. Two for One: Public Welfare and Regime Legitimacy Through State Funding for CSOs in Russia // Voluntas. 2020.
- 12. Krasnopolskaya I., Skokova Y., Pape U. Government–Nonprofit Relations in Russia's Regions: An Exploratory Analysis // Voluntas. 2015. Vol. 26. P. 2238–2266.
- 13. Najam A. The Four C's of Government Third Sector-Government Relations // Nonprofit Management and Leadership. 2000. Vol. 10. No. 4. P. 375–396.
- 14. Salamon L.M. Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third-Party Government: Toward a Theory of Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State // Journal of Voluntary Action Research. 1987. Vol. 16. P. 29–49.
- 15. Salamon L.M. The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction // The Tools of Government: A Guide to the New Governance. New York, Oxford University Press. 2002. P. 1–47.

- 16. Salamon L.M., Anheier H.K., List R., Sokolowski S.W. Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector. Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, Baltimore, MD. 1999.
- 17. Salamon L.M., Toepler S. Government–Nonprofit Cooperation: Anomaly or Necessity? // Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations. 2015. Vol. 26. P. 2155–2177.
- 18. Skokova Y., Pape U., Krasnopolskaya I. The Non-profit Sector in Today's Russia: Between Confrontation and Co-optation // Europe-Asia Studies. 2018. Vol. 70. No. 4. P. 531–563.
- 19. Smith S.R. NGOS and Contracting // The Oxford Handbook of Public Management, 2007.
- Smith S.R. Managing the Challenges of Government Contracts // The Jossey-Bass Handbook of Nonprofit Leadership and Management. John Wiley & Sons, Ltd. 2016. P. 536–563.
- 21. Tarasenko A. Russian welfare reform and social NGOs: strategies for claim-making and service provision in the case of Saint Petersburg // East European Politics. 2015. Vol. 31. No. 3. P. 294–313.
- 22. Tarasenko A. Russian Non-Profit Organisations in Service Delivery: Neoliberal and Statist Social Policy Principles Intertwined // Europe-Asia Studies. 2018. Vol. 70. No. 4. P. 514–530.
- 23. Toepler S., Pape U., Benevolenski V. Subnational Variations in Government-Nonprofit Relations: A Comparative Analysis of Regional Differences within Russia // Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice. 2020. Vol. 22. P. 47–65.
- 24. Young D.R. Complementary, Supplementary, or Adversarial? Nonprofit-Government Relations // Nonprofits & Government: Collaboration & Conflict. The Urban Institute. 2006. P. 37–80.

## FINANCIAL SUPPORT FOR SOCIALLY ORIENTED NONPROFIT ORGANIZATIONS IN RUSSIAN REGIONS

#### Anna V. Philippova

Junior research fellow, Research Laboratory for Interdisciplinary Studies in the Nonprofit Sector of the Centre for Studies of Civil Society and the Nonprofit Sector, National Research University Higher School of Economics (HSE).

Address: 20 Myasnitskaya Str., 101000 Moscow, Russian Federation.

E-mail: avfilippova@hse.ru

#### Abstract

Currently, socially oriented nonprofit organizations (SO NPOs) in Russia are actively engaged in the process of social services provision. The support provided to them, including the financial support provided by the regional authorities, is extremely important for SO NPOs. This article describes the reasons why the state involves NPOs in social services provision and gives them support, and the advantages and disadvantages of NPOs

in services provision. We analyze the size, structure and dynamics of financial support for nonprofit organizations at the regional level and factors related to the size of support, as well as the criteria for granting subsidies (one of the types of support). The criteria were analyzed based on the regional legislation of 52 regions of Russia. The analysis of the size, structure and dynamics of financial support was conducted on the data from registers of SO NPOs that received support of 43 regions of Russia for 2016–2018. Our analysis demonstrates an increase in the total amount of support and a significant intraregional and interregional differentiation in the size of support. Using the method of ordinary least squares, we found that the average per capita value of financial support provided to the SO NPOs at the regional level is positively associated with per capita regional budget revenues, the share of education expenditures in the total amount of regional budget expenditures and the quality of life in the region.

**Keywords:** socially oriented nonprofit organizations; SO NPOs; NPOs; registers of SO NPOs that received support; financial support; social policy; regions of Russia.

**Citation:** Philippova, A.V. (2021). Finansovaya podderzhka sotsialno orientirovannykh nekommercheskikh organizatsiy v regionakh Rossii [Financial Support for Socially Oriented Nonprofit Organizations in Russian Regions]. *Public Administration Issues*, no 2, pp. 61–86 (in Russian).

#### REFERENCES

- Issledovanie informatsionnoy otkrytosti sistemy raspredeleniya gosudarstvennoi podderzhki NKO [Research of Information Openness of State Support Distribution System to NPOs]. (2013). Moscow: Center for Anti-Corruption Research and Initiatives "Transparency International R".
- 2. Mersianova, I.V. & Benevolenski, V.B. (2017). NKO kak postavshchiki sotsial'nykh uslug: verifikatsiya slabyhh storon [NPOs as Social Services Providers: Organizational Weaknesses Verifying]. *Public Administration Issues*, no 2, pp. 83–104.
- 3. Mersianova, I.V. & Benevolenski, V.B. (2016). Preimushchestva NKO kak postavshchikov sotsial'nykh uslug: aprobatsiya v rossiyskikh usloviyakh [The Comparative Advantages of NPOs as Social Welfare Services Providers: an Examination in the Russian Context]. *Public Administration Issues*, no 4, pp. 7–26.
- 4. Romanova, V.V. & Khanova, L.M. (2017). Otdel'nye aspekty razvitiya mekhanizma gosudarstvennogo subsidirovaniya NKO v razreze sub"ektov Rossiiskoi Federatsii [Some Aspects of Development of the Mechanism of State Subsidies to NGOs across the Administrative Entities of the Russian Federation]. *Finance: Theory and Practice*, vol. 21, no 6, pp. 128–137.
- 5. Rudnik, B.L. & Kushtanina, E.V. (2018). Privlechenie NKO k okazaniiu sotsialnykh uslug prozrachnost primeniaemykh protsedur [Engaging NPOs in Providing Social Services: Transparency of Procedures Used]. *Public Administration Issues*, no 3, pp. 117–137.
- 6. Rudnik, B.L., Kushtanina, E.V. & Romanova, V.V. (2017). Privlechenie NKO k okazaniyu uslug sotsial'noy sfery [Involvement of NPOs in Providing Social Sphere Services]. *Public Administration Issues*, no 2, pp. 105–129.
- 7. Topoleva-Soldunova, E.A., Orlova E.G., Koroteeva, O.V., Spivak, A.M., Ol'khovskii, R.M., Vavilova, A.A. & Benevolenski, V.B. (2019). *Uchastie NKO v okazanii uslug v sotsial noi sfere*

- (Spetsial'nyi doklad Obshchestvennoi palaty Rossiiskoi Federatsii) [Participation of NGOs in the Provision of Social Services (Special Report of the Civic Chamber of the Russian Federation)]. Moscow: Modern Information Systems.
- 8. Beer, C.T., Bartley, T. & Roberts, W.T. (2012). NGOs: Between Advocacy, Service Provision, and Regulation. In: *The Oxford Handbook of Governance*.
- 9. Coston, J.M. (2016). A Model and Typology of Government-NGO Relationships. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 27, no 3, pp. 358–382.
- 10. Crotty, J., Hall, S.M. & Ljubownikow, S. (2014). Post-Soviet Civil Society Development in the Russian Federation: The Impact of the NGO Law. *Europe-Asia Studies*, vol. 66, no 8, pp. 1253–1269.
- 11. Fröhlich, C. & Skokova, Y. (2020). Two for One: Public Welfare and Regime Legitimacy Through State Funding for CSOs in Russia. *Voluntas*.
- 12. Krasnopolskaya, I., Skokova, Y. & Pape, U. (2015). Government–Nonprofit Relations in Russia's Regions: An Exploratory Analysis. *Voluntas*, no 26, pp. 2238–2266.
- 13. Najam, A. (2000). The Four C's of Government Third Sector-Government Relations. *Non-profit Management and Leadership*, vol. 10, no 4, pp. 375–396.
- 14. Salamon, L.M. (1987). Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third-Party Government: Toward a Theory of Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State. *Journal of Voluntary Action Research*, no 16, pp. 29–49.
- 15. Salamon, L.M. (2002). The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction. In: *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press, pp. 1–47.
- 16. Salamon, L.M., Anheier, H.K., List, R. & Sokolowski, S.W. (1999). *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*. Baltimore: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.
- 17. Salamon, L.M. & Toepler, S. (2015). Government–Nonprofit Cooperation: Anomaly or Necessity? *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, vol. 26, pp. 2155–2177.
- 18. Skokova, Y., Pape, U. & Krasnopolskaya, I. (2018). The Non-profit Sector in Today's Russia: Between Confrontation and Co-optation. *Europe-Asia Studies*, vol. 70, no 4, pp. 531–563.
- 19. Smith, S.R. (2007). NGOS and Contracting. In: The Oxford Handbook of Public Management.
- 20. Smith, S.R. (2016). Managing the Challenges of Government Contracts. In: *The Jossey-Bass Handbook of Nonprofit Leadership and Management*. John Wiley & Sons, Ltd, pp. 536–563.
- 21. Tarasenko, A. (2015). Russian Welfare Reform and Social NGOs: Strategies for Claim-Making and Service Provision in the Case of Saint Petersburg. *East European Politics*, vol. 31, no 3, pp. 294–313.
- 22. Tarasenko, A. (2018). Russian Non-Profit Organisations in Service Delivery: Neoliberal and Statist Social Policy Principles Intertwined. *Europe-Asia Studies*, vol. 70, no 4, pp. 514–530.
- 23. Toepler, S., Pape, U. & Benevolenski, V. (2020). Subnational Variations in Government-Nonprofit Relations: A Comparative Analysis of Regional Differences within Russia. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, no 22, pp. 47–65.
- 24. Young, D.R. (2006). Complementary, Supplementary, or Adversarial? Nonprofit-Government Relations. In: *Nonprofits & Government: Collaboration & Conflict.* The Urban Institute, pp. 37–80.

#### «ДАЧНАЯ ПЕРСПЕКТИВА» УДАЛЕННОЙ ЗАНЯТОСТИ

#### Розинская Н.А., Розинский И.А.

#### Аннотация

Ускоренная карантином 2020 г. трансформация технологических процессов во многих отраслях экономики, в частности, рост удаленной занятости, в наиболее явном виде происходит в крупнейших городах. В статье приводятся аргументы в пользу гипотезы, что в силу отечественных социально-экономических реалий (сложившийся тип расселения, структура и размеры собственности на недвижимость, уровень доходов) развитие удаленной занятости в России с большой вероятностью приведет к тому, что соотношение времени, проводимого россиянином в «первом» (городская квартира) и «втором» (дача) доме, сместится в сторону «второго дома» – дачи. Анализируются факторы, способствующие такому смещению, с особым упором на реальные последствия проводимой государством политики. Источниками данных послужили публикации Росстата, содержащие данные по районам и сельским населенным пунктам Владимирской области, а также данные сайта департамента ЖКХ этого региона. Проведенный авторами на примере Владимирской области расчетный анализ показал, что государственные программы развития сельских территорий в Центральной России фактически ведут к росту интенсивности использования дач, при этом процесс депопуляции сельских территорий не останавливается, а давление на муниципальные бюджеты усиливается. На базе проведенного анализа формулируются предложения о том, как отмеченный тренд к росту интенсивности использования дач может быть полезен для содействия развитию сельских районов.

**Ключевые слова:** удаленная занятость; сезонные миграции; региональная экономика.

JEL: H31; R14; R23

Вызванная карантином трансформация технологических процессов, в частности, рост удаленной занятости, может стать фактором, который усилит два важных для нашей страны демографических тренда. Один из них – постепенный сдвиг населения в зоны с более благоприятным кли-

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> *Розинская Наталия Анатольевна* – кандидат экономических наук, экономический факультет МГУ им. М. В. Ломоносова. Адрес: 119234, г. Москва, Ленинские Горы, д. 1, стр. 46. E-mail: rozinskaya@econ.msu.ru *Розинский Иван Анатольевич* – доктор экономических наук, экономический факультет МГУ им. М. В. Ломоносова.

матом (подробнее см.: Розинская, Розинский, 2019; Розинский, 2020). Второй – являющийся предметом настоящей статьи – развитие характерной для России маятниковой миграции городского населения и увеличение времени, проводимого жителями крупнейших российских городов в своих «вторых домах» – на дачах.

#### Развитие удаленной занятости

Рост удаленной занятости – главный на сегодняшний день ответ мировой экономики на кризис, вызванный пандемией коронавируса и мерами по борьбе с ней – локдаунами, социальным дистанцированием и ограничением присутствия на рабочих местах. О стремлении увеличить возможности для удаленной работы своих сотрудников сообщили 83% компаний, опрошенных в ходе исследования Всемирного экономического форума; в России этот показатель составил 80,6% (World Economic Forum, 2020, р. 14, р. 99). До 44% рабочей силы в мире, согласно данному исследованию, теоретически может быть занято удаленно (Ibid., р. 16).

Оценка потенциала удаленной занятости в силу очевидной актуальности проблемы стала в 2020 г. предметом большого количества исследований в разных странах мира. В работе (Dingel, Neiman, 2020) делается вывод, что 37% рабочих мест в США может быть переведено на удаленный режим, т.е. работа может полностью выполняться из дома. Речь при этом идет о более высокооплачиваемых рабочих местах: на них приходится непропорционально большая доля от суммарной величины заработных плат в стране (46%). Авторы, однако, оговаривают, что их оценка представляет собой верхнюю планку: многие виды работ выполнять из дома возможно, но – во всяком случае, на данном этапе – менее эффективно, чем на рабочем месте (например, работу школьного учителя). По оценкам, содержащимся в (Віск, Blandin, Mertens, 2020), доля тех, кто фактически работал удаленно весной 2020 г., от числа тех, кто потенциально имел такую технологическую возможность, составила 71,7%.

В работе Гарроте Санчес и др. (Garrote Sanchez et al., 2020) подчеркивается корреляция между уровнями дохода и образования, с одной стороны, и возможностями удаленной занятости, с другой. Важнейшим фактором выступает также степень доступности интернета. На материале европейских и нескольких крупных развивающихся экономик (Бразилии, Индии, Мексики и Турции) авторы показали, что наибольшие возможности для удаленной занятости существуют в наиболее развитых регионах этих стран, чаще всего в столичных. К аналогичным выводам пришли в результате проведенного на основании анализа данных по 53 странам исследователи М. Хатаяма, М. Виоллаз и Х. Винклер (Hatayama, Viollaz, Winkler, 2020). В работе Ч. Готтлиба, Я. Гробовсека и М. Пошке потенциал удаленной занятости в городах развитых стран оценивается в 40% (Gottlieb, Grobovsek, Poschke, 2020).

Чем выше средний уровень дохода жителей города, чем более пост-индустриальный характер носит его экономика, тем большая доля работ

может выполняться из дома. В США коэффициент корреляции между оценочной долей потенциально переводимых на удаленный режим рабочих мест в городе и медианным доходом его домохозяйств составляет 0,53, а между оценочной долей потенциально переводимых на удаленный режим и долей в населении лиц, закончивших колледж, – 0,71 (Dingel, Neiman, 2020, p. 5).

Когда к лету 2020 г. прошел «первый шок» от перехода на удаленный режим, в исследованиях начали появляться предположения о том, что этот переход может оказаться не только вынужденной, но и целесообразной мерой, позволяющей увеличить производственную эффективность и/или улучшить условия труда. Похоже, бизнес и работники «распробовали» удаленную занятость. Так, в исследовании, проведенном McKinsey Global Institute (McKinsey, 2020), выяснялась разница между максимальным объемом работы, который теоретически возможно перевести в удаленный режим, и тем объемом, который можно выполнять удаленно без потери эффективности. Исследование охватывает шесть развитых стран (США, Великобританию, Германию, Францию, Испанию и Японию) и три крупные развивающиеся (Китай, Мексику и Индию). В развитых странах без потери эффективности удаленно может выполняться работа, на которую приходится примерно 30% общего рабочего времени (33% в Великобритании, 30% в Германии, 29% в США и Японии, 28% во Франции и 26% в Испании). При этом теоретический максимум удаленной работы, т.е. допускающий определенную потерю эффективности, значительно больше - от 36% в Испании до 46% в Великобритании. Лидерство Великобритании вызвано, очевидно, высокой долей в ее экономике финансовых и бизнес-услуг. В трех развивающихся странах показатели заметно ниже: без ущерба для производительности там может выполняться работа, составляющая 12% (Индия), 16% (Китай) и 18% (Мексика) общего рабочего времени.

Оценивая также потенциал частичной удаленной занятости, исследование McKinsey Global Institute показало, что три и более дня в неделю могут эффективно работать удаленно 27% рабочей силы в Германии, 26% в Великобритании, 22% в США и Японии, 21% во Франции и 18% в Испании; от одного до двух дней в неделю – 15% в Германии, 22% в Великобритании, 17% в США и Японии, 19% во Франции и 18% в Испании. В Китае, Мексике и Индии показатели в среднем в 2–3 раза ниже. Опрос 800 руководителей корпораций по всему миру выявил, что 38% из них ожидают, что работники в период после пандемии будут работать вне офиса два рабочих дня и менее, и лишь 19% считают, что удаленная работа будет занимать большую часть рабочего времени сотрудников (от трех дней). Иными словами, в целом ожидается распространение гибридной модели, сочетающей частичную удаленную и офисную работу (1–2 дня дома и 3–4 дня в офисе).

Ряд оценок потенциала удаленной занятости был сделан и для России. Согласно исследованию ВЭФ, в странах, принадлежащих к верхнему сегменту средней группы, к которому относится и Россия, удаленно может выпол-

няться 25% работ, а с поправкой на степень доступности интернета – 17,8% (World Economic Forum, 2020, р. 16). В исследовании (Gottlieb, Grobovsek, Poschke, 2020) показано, что доля занятости в российских городах, которая может быть переведена в удаленный режим, составляет около 30%.

В ряде заявлений российских банков – крупных работодателей для офисных работников – звучали похожие цифры ожидаемого после завершения пандемии распространения постоянной или частичной удаленной занятости, которая предположительно может затронуть порядка 30% персонала. Если переход на исключительно удаленный режим работы в период после пандемии может носить не столь массовый характер, то широкое распространение частично удаленного режима – например, присутствие в офисе два-три дня в неделю из пяти – представляется высоковероятным. Для сотрудников такой режим будет означать более свободный рабочий график, позволяющий лучше распоряжаться своим временем, а для работодателя – возможность благодаря посменной работе нескольких человек на одном рабочем месте сократить расходы на офисные помещения. Таким образом, оценки российских управленцев не сильно отличаются от среднемировых.

Итак, перспективы развития удаленной занятости в России, как и в других странах мира, особенно актуальны для жителей крупнейших городов: именно там наибольшая концентрация отраслей, технологически лучше приспособленных к удаленному режиму работы (финансы, страхование, юридические услуги и другие виды постиндустриальной занятости).

Опыт апреля-мая 2020 г. наглядно показал, что работа из дома вызывает потребность в более просторном жилье, ведь квартира (или дом) оказывается и собственно домом, и офисом. В Москве и Петербурге – главных офисных городах страны – просторное жилье очень дорого и едва ли по карману подавляющему большинству потенциальных удаленных работников. Показатель RPP (room per person, количество комнат на одного человека), составляющий в странах G7 1,72, в России меньше единицы, поэтому как системное решение развитие удаленной занятости на базе городских квартир у нас проблематично.

В этой ситуации доступным выходом для многих оказывается дача. Ведь именно в крупнейших российских городах, прежде всего в Москве, находится ядро российских «дачевладельцев»<sup>2</sup>.

#### Рост интенсивности использования дач

Термин «дача» употребляется нами обобщенно, в значении «дом в сельской местности либо в пригороде, могущий служить для собственника

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Развитие удаленной занятости в России, конечно, нельзя сводить только к увеличению «дачной сферы» жизни жителей двух столиц. Если можно удаленно работать (и получать «московскую» зарплату), живя на даче в тверской или костромской деревне, то почему нельзя делать то же самое, будучи жителем Твери или Костромы? Речь, таким образом, вполне может идти о движении к общенациональному рынку труда. Данная тема очень интересна, но требует отдельного исследования, выходящего за рамки настоящей работы.

и/или членов его семьи вторым жильем». Такое определение позволяет отнести к анализируемому явлению не только дачи в узком смысле слова (дома на дачных, садовых и т.п. участках), но и коттеджи, а также купленные горожанами дома в деревнях, используемые для временного проживания либо рекреации. Соответственно, «дачники» – это горожане, зарегистрированные (прописанные) в городе, но имеющие недвижимость в сельской местности и проводящие там какое-то время – от нескольких дней в году до постоянного проживания.

Дача – специфически российский феномен, сложившийся еще в дореволюционной России и имеющий, таким образом, более чем столетнюю историю. В советское время активное развитие садово-огородных товариществ происходило в 1950–1970-е гг. и позднее. В конце 1980-х и окончательно в 1990-е гг. были сняты ограничения на строительство домов на земельных участках, в результате чего начался процесс трансформации целого ряда сельских поселений (в первую очередь в зонах, примыкающих к большим городам) в преимущественно дачные поселки. По мере исчерпания резерва дешевых пригородных участков дачная зона распространялась все дальше от больших городов, постепенно меняя образ жизни малых населенных пунктов, куда доходила эта волна.

В настоящее время наша страна наряду с Финляндией является мировым лидером по распространенности «вторых сельских домов». Т. Нефедова и ее коллеги (Нефедова и др., 2016) говорят о двудомном образе жизни россиян с постоянными возвратными миграциями между городом и сельской местностью. По их оценкам, дачный дом имеет не менее одной трети всех российских семей и не менее половины городских семей.

Русская дача стала предметом как отечественных, так и иностранных исследований (Зиятдинов, 2014; Lowell, 2003; Caldwell, 2011). А. И. Трейвиш говорит даже о новой области знания, находящейся на стыке экономической географии, социологии и экономики – о «дачеведении» (Трейвиш, 2014). В работах, выполненных отечественными учеными, феномен российских дач (вторых сельских домов) рассмотрен в сравнении с практикой других стран, проведено их изучение как социального явления, выполнена типология по удаленности и видам загородного жилья (см.: Аверкиева, Нефедова, 2016; Бурдяк, 2013; Махрова и др., 2012; Михеева, 2012; Нефедова, 2014; Нефедова и др., 2015; Покровский, 2020).

Для российских дач характерна высокая территориальная концентрация: в 13 регионах, где находятся крупнейшие города страны, сосредоточено 50% всех садовых товариществ – наиболее массового типа дачного жилья россиян (Махрова, 2015). 40% общего числа владельцев дачных домов в России – жители городов-миллионников, прежде всего Москвы и Петербурга; оценка численности московских дачников с членами семей – не менее 5 млн человек (Нефедова и др., 2016, с. 55; с. 321). Загородные владения москвичей и петербуржцев образуют обширные дачные зоны, охватывающие, помимо Подмосковья и Ленобласти, несколько соседних со столицами регионов и смыкающиеся между собой на юге Псковской и Новгородской областей.

Главное отличие российского (дачного) типа загородного жилья от западного – ярко выраженная сезонность использования, объясняемая несколькими причинами. Во-первых, сохранение института регистрации (прописки): люди боятся потерять прописку в Москве и других крупных городах, не будучи уверенными, что они либо их дети всегда смогут туда вернуться. Во-вторых, плохая инфраструктурная обустроенность многих мест за пределами крупнейших городов страны, слабое развитие сферы услуг, состояние школ и медицины, несопоставимое с уровнем, достигнутым в Москве и Петербурге. Поэтому семьи с детьми школьного возраста обычно не готовы массово перейти к постоянному проживанию на дачах. Наконец, климат на большей части территории нашей страны требует для проживания зимой гораздо больших вложений в загородные дома, чем в большинстве европейских стран. Многие россияне не могут себе этого позволить.

Таким образом, режим возвратных миграций, представляющий важную российскую особенность, скорее всего, в обозримом будущем сохранится. При этом, однако, в силу развития удаленной занятости соотношение времени, проводимого в «первом» и «втором» домах, может существенно измениться.

Ряд признаков указывает на то, что это соотношение уже меняется. По данным отчета аналитиков сервиса «Авито Недвижимость», спрос на покупку загородной недвижимости, измеряемый числом запрошенных контактов продавца на электронной платформе, в России в июле-сентябре 2020 г. оказался на 49% больше, чем годом ранее. За третий квартал 2020 г. загородные объекты в среднем по стране подорожали на 7%. Наибольший рост спроса пришелся на дома, предполагающие возможность круглогодичного проживания, при этом не очень дорогих<sup>3</sup>. По данным агентства «Инком-Недвижимость», с января по август число сделок на подмосковном рынке коттеджей выросло на 12%, а в сентябре-октябре – на 36%. Спрос на услуги по ремонту дачных домов вырос в 2020 г. по сравнению с 2019 г. на 78%4. По данным Аналитического центра ЦИАН, предложение дач не успевает за выросшим спросом: в Подмосковье число лотов на продажу в сегменте до 10 млн рублей в марте 2021 г. уменьшилось по сравнению с мартом 2020 года на 26%<sup>5</sup>. Косвенно об увеличении интенсивности использования дач свидетельствует наблюдавшийся в 2020 г. рост продаж постельного белья, морозильных камер, измельчителей мусора, пуховиков и зимних курто $\kappa^6$ .

Увеличению времени, проводимого жителями крупных городов Центральной России на дачах, способствуют, помимо роста удаленной занятости, еще два мощных фактора: изменение климата в сторону потепления и реализация государственной программы развития сельских территорий.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> URL: https://realty.rbc.ru/news/5f855f6b9a79476336e30ae0 (дата обращения: 17.12.2020).

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> URL: https://www.rbc.ru/society/19/03/2021/60532f7f9a79476d7cf3081b (дата обращения: 24.03.2021).

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> URL: https://realty.rbc.ru/news/6048fbca9a79475a0b9eab2d (дата обращения: 04.04.2021).

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> См.: Осиновская И. Город подсел на дачу // Ведомости. – 15.12.2020. – С. 12.

В четырех из 10 регионов России, формирующих дачные зоны двух столиц, длительность климатической зимы за период с 1990 по 2020 г. уменьшилась более чем на месяц, а еще в четырех – на полмесяца (см. табл. 1). Дальнейшее снижение длительности климатической зимы будет означать – в силу отмеченной сезонности использования – более интенсивное использование дач.

Таблица 1 Изменение продолжительности климатической зимы в регионах Центра и Северо-Запада России, дни

Nº		Метеостаниия	Период климатической зимы* Летеостанция							2019/ 2020
п/п	Регион	наблюдения	1989/ 1990	1994/ 1995	1999/ 2000	2004/ 2005	2009/ 2010	2014/ 2015	2019/ 2020	к 1989/ 1990
1	Московская обл.	Коломна	127	135	147	137	112	97	89	-38
		Можайск	120	140	145	139	110	97	88	-32
2	Смоленская обл.	Смоленск	120	147	144	135	108	95	82	-38
3	Калужская обл.	Сухиничи	103	101	145	137	109	101	88	-15
4	Тульская обл.	Плавск	94	135	145	132	110	112	88	-6
5	Рязанская обл.	Павелец	109	135	148	135	113	113	102	-7
6	Ярославская обл.	Переславль- Залесский	122	132	146	136	112	97	89	-33
7	Тверская обл.	Бологое	121	155	145	139	111	97	102	-19
8	Новгородская обл.	Старая Русса	120	133	135	134	111	96	79	-41
9	Псковская обл.	Гдов	115	150	136	135	107	94	100	-15
10	Ленинградская обл.	Белогорка	115	151	137	136	111	96	101	-14

**Примечание:** \*Климатическая зима – у синоптиков период, когда среднесуточные температуры устойчиво держатся (более пяти дней) ниже 0 °C.

Источник: https://dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/646381 (дата обращения: 04.04.2021).

Госпрограмма «Комплексное развитие сельских территорий», в рамках которой в течение ближайших нескольких лет планируется потратить 1,5 трлн руб., ставит целью повышение благосостояния сельских жителей. Независимо от того, насколько успешной окажется госпрограмма, можно уверенно ожидать ее заметное положительное влияние на «дачный аспект» жизни сельских территорий. Программа предусматривает устранение либо смягчение именно тех факторов, которые выступают ограничителями длительного и/или частого пребывания горожан «на даче» – плохого состояния дорог, низкого качества интернета и недостаточной газификации.

По асфальтированным дорогам в хорошем состоянии добираться на дачу сегодня может только четверть их владельцев. Фактор транспортной доступности во многом определяет распространенность дач в том или

ином районе: дешифровки космических снимков показывают «протуберанцы» дачных владений, тянущихся вдоль отходящих от Москвы и Петербурга основных транспортных магистралей, связывающих две столицы с центрами соседних областей. Характерное для ряда сельских районов отсутствие надежной связи с интернетом фактически блокирует развитие там удаленной занятости. Соответственно, реализация мероприятий госпрограммы (доведение до 95% доли сельских поселений, имеющих доступ к интернету, строительство 2600 км автомобильных дорог с твердым покрытием и 1500 км распределительных газовых сетей) упростит для жителей крупных городов дачный образ жизни и, следовательно, увеличит, особенно с учетом развития удаленных форм занятости, общее время, проводимое ими «на даче». Вновь построенные и реконструированные платные дороги (Москва-Дон, Москва-Петербург, в ближайшей перспективе - Москва-Казань) позволят значительно быстрее добраться даже до сравнительно отдаленных «фазенд», расположенных в Тверской, Новгородской, Тульской и других областях.

Особую роль с учетом климатических условий нашей страны играет газификация. Магистральным газом, который позволяет относительно недорого отапливать дом и использовать его для постоянного проживания, в настоящее время обеспечено только 17% дачных домов. Результаты проведенного авторами на примере Владимирской области анализа того, в какой степени газификация будет способствовать интенсивности использования дач, а не только (и, возможно, не столько) удержанию постоянного сельского населения, представлены в Таблице 2. В каждом районе области были выделены сельские населенные пункты (СНП), попавшие в какую-либо из двух реализуемых в этом регионе программ газификации, и указано общее количество домовладений в районе, которые предполагается газифицировать (столбец 1). Затем по каждому СНП взяты данные по численности постоянного населения согласно переписи 2010 г. и сгруппированы по районам (столбец 2). Поскольку программа газификации оперирует количеством не жителей, а домохозяйств, для сопоставления необходимо перевести количество постоянных жителей в количество домохозяйств. Перевод осуществлен путем деления числа постоянных жителей на средний для сельских районов Владимирской области размер домохозяйства (2,4 человека); его результаты представлены в столбце 3. В столбце 4 показано соотношение числа газифицируемых домохозяйств и расчетного числа домохозяйств постоянных жителей. Данные показывают, что процесс превращения сельских поселений в дачные поселки зашел достаточно далеко: в газифицируемых населенных пунктах Александровского, Гороховецкого, Камешковского, Киржачского, Муромского и Судогодского районов основная часть домохозяйств представлена дачниками. Так как, скорее всего, не все 100% постоянных жителей выразили готовность газифицировать свои дома и нести связанные с этим расходы, эти данные представляют собой максимальные оценки доли домохозяйств постоянных жителей - в реальности доля дачников еще выше.

Таблица 2 **Газификация домохозяйств в сельских населенных пунктах Владимирской области** 

№ п/п	Административно- территориальный район Владимирской области	Оценочное кол-во домовладений, подлежащих газификации по данным Программ газификации Владимирской обл. (2019–2023 гг. и 2021–2025 гг.)	Число жителей в сельских населенных пунктах (СНП), подлежащих газификации, по данным переписи населения 2010 г.	Кол-во домохозяйств в СНП, расчетно, K=1/2.4, по данным переписи населения 2010 г.	Соотношение газифицируемых домохозяйств и домохозяйств с постоянными жителями при среднем размере домохозяйства (2,4 человека), ст. 1/ст. 3
		1	2	3	4
1	Александровский	3 895	3 688	1 537	2,5
2	Вязниковский	4 032	7 406	3 086	1,3
3	Гороховецкий	333	283	118	2,8
4	Гусь-Хрустальный	2 225	6 008	2 503	0,9
5	Камешковский	2 299	1 650	688	3,3
6	Киржачский	5 175	3 622	1 510	3,4
7	Ковровский	904	2 050	855	1,1
8	Кольчугинский	905	1 186	495	1,8
9	Меленковский	3 287	4 193	1 748	1,9
10	Муромский	577	572	239	2,4
11	Петушинский	1 213	2 559	1 067	1,1
12	Селивановский	317	860	359	0,9
13	Собинский	3 236	4 614	1 923	1,7
14	Судогодский	1 869	2 189	913	2,0
15	Суздальский	727	1 892	789	0,9
16	Юрьев-Польский	1 785	2 415	1 007	1,8

Источник: Расчеты авторов по данным Росстата и сайта департамента ЖКХ Владимирской области.

#### «Дачный фактор» в жизни регионов

Интенсификация дачной жизни в окружающих две столицы преимущественно нечерноземных регионах с большой вероятностью будет происходить на фоне депопуляции сельских районов. Во всех соседствующих с Подмосковьем и Ленобластью регионах имеет место сокращение численности сельского населения, причем в ряде областей (Новгородской, Псковской, Рязанской, Смоленской, Тверской) оно носит драматический характер (см. табл. 3).

Таблица 3 Динамика численности сельского населения регионов Центра и Северо-Запада, человек

		Числе	енность	постоян	ного сел	ьского	населени	ія на 01 я	нваря		Сокра- щение числен-
Область	2000	2005	2010	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	ности в %, 2000- 2020 гг.
Владимир- ская	317.5	325.7	326.7	315.5	311.9	308.2	304.9	301.0	297.0	295.5	-6.9%
Калужская	274.0	257.2	251.7	242.0	240.5	241.0	243.1	242.9	242.6	242.1	-11.7%
Московская	1359.1	1331.4	1391.4	1315.9**	1330.5	1346.8	1360.5	1379.8	1408.3	1432.8	5.4%
Рязанская	404.8	363.3	340.2	329.4	326.5	322.7	319.3	315.6	310.4	308.2	-23.9%
Смоленская	327.2	300.3	273.8	270.1	270.4	268.7	266.0	266.6	265.3	263.5	-19.5%
Тверская	423.1	381.4	348.7	332.3	326.1	320.6	315.9	311.0	304.8	300.7	-28.9%
Тульская	325.7	297.3	318.3	355.5*	382.6*	380.8	378.5	376.1	372.3	369.1	-5.1%*
Ярославская	275.0	248.6	229.6	231.2	232.1	232.6	232.5	230.6	231.9	230.6	-16.1%
Ленинградская	568.2	568.2	582.8	619.2	629.0	636.5	644.4**	656.7**	659.0**	615.6**	8.3%
Новгородская	219.0	199.4	188.9	183.8	180.3	179.6	178.8	176.0	172.1	169.9	-22.4%
Псковская	274.6	236.7	205.8	195.8	192.6	190.5	188.0	185.4	181.9	182.4	-33.6%

**Примечания:** \* в Тульской области в 2013 и 2014 гг. имело место увеличение численности сельского населения по административным причинам (изменение статуса населенных пунктов) суммарно почти на 60,0 тыс. человек; сокращение численности в 2000–2020 гг. показано с учетом этой поправки.

*Источник:* Отчет в ЕМИСС по данным Росстата. URL: https://fedstat.ru/; https://rosstat.gov.ru/folder/12781 (дата обращения: 4.04.2021).

Таким образом, с одной стороны, идет процесс сокращения численности постоянного сельского населения, а с другой – оставляемые сельскими жителями дома в экологически привлекательных местах скупают дачники из городов. В одних населенных пунктах они образуют вкрапления в редеющее местное население, в других постоянных жителей почти нет, а деревни превратились в сугубо дачные поселения.

Число дачников и, следовательно, соотношение их численности с численностью постоянного сельского населения не фиксируется статистикой (в том числе в силу размытости самого понятия «дачник»). Тем не менее тот факт, что в летние месяцы население многих районов в соседних с Московской областях увеличивается в несколько раз, заметен невооруженным глазом. По оценкам Т. Нефедовой (Нефедова, 2016, с. 365), отношение численности летнего населения к сельскому населению региона составляет порядка 60% во Владимирской и Калужской, от 40 до 50% в Тверской, Тульской и Ярославской и от 30 до 40% в Псковской, Новгородской и Смоленской областях.

<sup>\*\*</sup> В Московской области в 2012 г. численность сельского населения сократилась на 129,4 тыс. человек по административным причинам (изменение статуса населенных пунктов), а в Ленинградской области в силу тех же причин в 2016-2019 гг. – на 114 тыс. человек.

Что означает для сельских районов страны отмеченный процесс изменения фактической социальной структуры? Во-первых, происходит трансформация социально-экономических функций деревни (см.: Гусева, 2012). Производственная (точнее, сельскохозяйственная) функция вытесняется рекреационной и близко связанной с ней функцией обеспечения возможностей удаленной занятости. На рынке труда спрос на сельскохозяйственных рабочих уступает место спросу на строителей, электриков, специалистов по обслуживанию и ремонту домашней техники (в том числе компьютеров) и т.д. При этом в литературе подчеркивается взаимозависимость дачников и сельских жителей, их потребность друг в друге. Деревня, из которой ушло все постоянное население, лишается и дачников (Горожане в деревне, с. 25) – прежде всего потому, что некому оказывается присматривать за дачными домами в зимнее время. Для строительства и ремонта дач, поддержания необходимой социальной инфраструктуры и т.д. необходимы местные жители, приводящие в действие дачную экономику.

Во-вторых, увеличивается давление на местные бюджеты: при фактическом увеличении «подопечного» населения их налоговая база не увеличивается. На последнем моменте необходимо остановиться особо.

На первый взгляд, увеличение присутствия более обеспеченных горожан на сельских территориях Нечерноземья могло бы стать для этих районов фактором развития или даже спасения, учитывая развивающуюся там депопуляцию и угасание традиционного сельскохозяйственного производства, смещающегося в южные районы, лучше обеспеченные ресурсами. Особенно это касается не двух столичных областей, сравнительно успешно нашедших благодаря близости к мегаполисам свою нишу в современной экономике, но регионов-соседей.

В реальности, однако, усиление интенсивности дачной жизни в сельских районах обычно представляется для местных властей не источником развития, но бременем. Подоходный налог платится горожанами-дачниками по месту работы; идущие в сельские бюджеты налоги с дачной недвижимости (не всегда регистрируемой) невысоки. С другой стороны, расходы местных бюджетов из-за притока дачников заметно возрастают (вывоз мусора, поддержание местных дорог, услуги скорой помощи и т.д.). Дефицитные местные бюджеты обычно получают субсидии из региона, но эти субсидии рассчитываются, исходя из численности постоянного (имеющего постоянную регистрацию на данной территории) населения. Районные и тем более областные власти сезонное летнее население не воспринимают как свое и потому не заинтересованы в создании либо сохранении ориентированной на дачников инфраструктуры. Государственные органы «не видят» дачников.

В Таблице 4 представлены результаты анализа «видимой» и реальной бюджетной обеспеченности населения, фактически проживающего в сельских районах Владимирской области. Анализ проведен по данным за 2019 г., дабы избежать возможного искажения общей картины из-за специальных межбюджетных трансфертов в пандемийном 2020 г. Показатели собственных налоговых доходов и поступлений от вышестоящих бюджетов сельских

поселений (СП) агрегированы по районам области; сумма этих двух показателей рассматривается как общий доход бюджетов, при этом неналоговые доходы и прочие поступления в бюджет не учитывались в силу их несущественного размера. На основании численности зарегистрированных («видимых» государству) жителей рассчитаны соответствующие подушевые показатели (столбцы 4–6).

Для оценки числа фактически проживающих в СП Владимирской области вновь использованы данные областных программ газификации. Рассчитана агрегированная по районам численность зарегистрированного населения в подлежащих газификации сельских населенных пунктах; для сопоставимости эта численность, взятая по данным переписи 2010 г., приведена к 2019 г. путем умножения на коэффициент, характеризующий изменение населения районов по данным Росстата. Затем по данным о количестве домохозяйств, подлежащих газификации, путем умножения на среднюю по Владимирской области людность сельских домохозяйств (2,4) получена оценочная численность населения, фактически проживающего в газифицируемых сельских населенных пунктах, и сопоставлена с численностью зарегистрированного населения. Результаты сопоставления приведены в столбце 12: в самых популярных у дачников районах области (Александровском, Гороховецком, Камешковском и Киржачском) численность фактически проживающих и зарегистрированных («видимых») жителей отличается более чем втрое. Соответственно различаются формальная (столбцы 4-6) и фактическая (столбцы 13-15) подушевая бюджетная обеспеченность населения.

При этом на многих сельских территориях иного человеческого ресурса, чем дачники, может просто не оказаться. Дачное заселение – это часто если не единственный, то наверняка один из очень немногих реалистичных сценариев оживления нечерноземных сельских территорий европейской части России. Едва ли следует считать нормальной ситуацию, при которой люди фактически отчуждены от территории, на которой они проводят значимую часть своей жизни, не имея ни стимулов, ни возможностей влиять на ее обустройство.

Выход видится в том, чтобы заинтересовать друг в друге местные власти и дачников. Предлагается предусмотреть возможность расщепления платежей по НДФЛ: дать право при заполнении налоговой декларации направлять 10% своих платежей по НДФЛ в бюджет того района, где налогоплательщик имеет зарегистрированную на него недвижимость. На сегодняшнем уровне технологического оснащения ФНС создать простой и удобный для налогоплательщика механизм такого расщепления совсем не сложно, тем более что данные о недвижимости налогоплательщика есть именно у ФНС.

Данная мера позволит, не увеличивая общее налоговое бремя и не проводя слишком радикальных изменений в налоговом законодательстве, могущих подорвать финансовую устойчивость двух столиц, серьезно пополнить местные бюджеты. Помимо дачников, такой механизм затронул бы также работающих в крупнейших городах отходников, чьи семьи и недвижимость остаются в «бедных» регионах, а доходы они получают и налоги платят в регионах «богатых».

Таблица 4

Соотношение подушевых доходов бюджетов сельских поселений (СП) в расчете на зарегистрированных и фактически проживающих жителей на примере Владимирской области, тыс. руб.

_											
	(охо- инных айонов танные очной ктиче-	поду- шевые бюд- жетные транс- ферты	15	6.0	2.5	1.1	8.1	2.7	1.9	3.7	1.9
	Подушевые дохо- ды агрегированных бюджегов СП районов в 2019 г., рассчитанные исходя из оценочной численности фактиче- ски проживающих	поду- шевые нало- говые доходы	14	3.6	0.5	0.4	1.4	8.0	2.5	1.3	0.7
	Поду ды ату бюдже: в 2019 г исходя числен ски п	поду- шевые общие доходы	13	4.6	3.1	1.7	9.7	3.7	4.4	5.2	2.8
	Коэффици- ент пре- вышения оценочной численности фактически прожива-	ющих над оценочной численно- стью зареги- стрирован- ных жителей ст. 11 / ст. 9	12	3.03	1.53	3.16	1.05	3.57	3.43	1.09	2.00
	Агреги- рованное по районам оценоч- ное число фактически	щих в под- лежащих газифика- ции СНП ст. 10 * 2.4,	111	9 348	677	799	5 340	5 518	12 420	2 170	2 172
	Агрегирован- ное по районам оценочное кол-во домовла- дений, подлежа- щих газифика- ции по данным	программ газификации Владимир- ской области (2019–2023 гг. и 2021–2025 гг.), человек	10	3 895	4 032	333	2 225	2 299	5 175	904	905
	Агреги- рованная по районам оценочная численность на 01.01.20	рованных жителей в подлежа- щих газифи- кации СНП ст. 7 * ст. 8, человек	6	3 082	6 343	253	5 079	1 544	3 620	1 998	1 085
	Коэф- фициент приведения численно- сти населе- ния СНП	по районам на 01.01.12 к 01.01.20 по данным Росстата	8	83.6%	85.6%	89.3%	84.5%	93.6%	%96.66	97.4%	91.5%
	Число зарегистри- рованных жителей в СНП рай- она из Про-	зификации по данным переписи населения 2010 г., человек	7	3 688	7 406	283	800 9	1 650	3 622	2 050	1 186
	доходы тиных районов итанные пенности ованных	поду- шевые бюд- жетные транс- ферты	9	2.8	7.7	3.4	24.7	8.1	5.6	11.2	5.9
	Подущевые доходы агрегированных бюджегов СП районов в 2019 г., рассчитанные исходя из численности зарегистрированных жителей на 01.01.20	поду- шевые нало- говые доходы	7.	10.8	1.4	1.2	4.1	2.5	7.6	3.9	2.1
	Подущевые дарегирова агрегирова бюджегов СП в 2019 г., рассчисходя из чист зарегистриро жителей на 0	поду- шевые общие доходы	4	13.9	9.5	5.3	29.6	11.2	13.3	15.8	8.4
	Число зарегистри- рованных жителей во всех сельских населенных	пунктах района по данным Росстата на 01.01.20, человек	3	10 717	14 310	7 981	31 425	16 362	11 907	23 893	8 985
	Район Владимир-	области	2	Алексан- дровский	Вязников- ский	Гороховец- кий	Гусь- Хрустальный	Камешков- ский	Киржачский	Ковровский	Кольчугин- ский
	No.	п/п	1	1	2	3	4	5	9	7	8

6	Меленков- ский	18 723	14.3	2.4	11.8	4 193	89.3%	3 743	3 287	7 889	2.11	4.7	8.0	3.9
10	Муромский	15 512	7.6	2.0	5.5	572	95.1%	544	577	1 385	2.55	2.5	0.7	1.8
11	Петушинский	13 292	11.9	9.4	1.6	2 559	92.8%	2 374	1 213	2 911	1.23	3.9	3.1	0.5
12	Селиванов- ский	9 542	7.3	1.3	5.7	098	97.5%	839	317	761	0.91	2.4	0.4	1.9
13	Собинский	14 044	16.2	6.3	9.4	4 614	90.1%	4 159	3 236	9922	1.87	5.3	2.1	3.1
14	Судогодский	26 633	14.4	5.5	8.5	2 189	%2'06	1 986	1 869	4 486	2.26	4.8	1.8	2.8
15	Суздальский	34 162	15.5	7.0	2.6	1 892	101.5%	1 921	727	1 745	0.91	5.1	2.3	2.5
	16 Юрьев- Польский	16 034	7.8	3.7	3.5	2 415	93.3%	2 253	1 785	4 284	1.90	2.6	1.2	1.2
	Итого:	273 522	201.8	71.2	122.9	45 187	,	40 823	32 779	28 670	1	66.5	23.5	40.5

*Источники:* Информация с официального сайта Департамента финансов Владимирской области. URL: https://dtf.avo.ru/svedenia-ob-ispolnenii-budzetov-movladimirskoj-oblasti-za-2019-god (дата обращения: 04.04.2021); Данные Росстата о численности постоянного населения по муниципальным образованиям. URL: https://rosstat.gov.ru/compendium/document/13282 (дата обращения:04.04.2021);

https://jkx.avo.ru/gazosnabzenie-i-gazifikacia-naselennyh-punktov/-/document\_library/0rG8E513RSSv/view\_file/3547386?\_com\_liferay\_document\_library\_web\_portlet\_ DLPortlet\_INSTANCE\_0rG8E513RSSv\_redirect=https%3A%2Fÿkx.avo.ru%3A443%2Fgazosnabzenie-i-gazifikacia-naselennyh-punktov%3Fp\_p\_id%3Dcom\_ Информация с официального сайта Департамента ЖКХ Владимирской области. URL: https://jkx. avo.ru/gazosnabzenie-i-gazifikacia-naselennyh-punktov/-/document\_ library/0rG8E513RSSv/view\_file/3378838?\_com\_liferay\_document\_library\_web\_portlet\_DLPortlet\_INSTANCE\_0rG8E513RSSv\_redirect=https%3A%2F%2Fjkx.avo. iferay\_document\_library\_web\_portlet\_DLPortlet\_INSTANCE\_0rG8E513RSSv%26p\_p\_lifecycle%3D0%26p\_p\_state%3Dnormal%26p\_p\_mode%3Dview%26p\_p\_col\_ .u%3A443%2Fgazosnabzenie-i-gazifikacia-naselennyh-punktov%2F-%2Fdocument\_library%2F0rG8E5I3RSSv%2Fview%2F3083405 (дата обращения: 04.04.2021);

https://jkx.avo.ru/gazosnabzenie-i-gazifikacia-naselennyh-punktov/-/document\_library/0rG8E513RSSv/view\_file/3586716?\_com\_liferay\_document\_library\_web\_portlet\_ iferay\_document\_library\_web\_portlet\_DLPortlet\_INSTANCE\_0rG8E513RSSv%26p\_p\_lifecycle%3D0%26p\_p\_state%3Dnormal%26p\_p\_mode%3Dview%26p\_p\_col\_ DLPortlet\_INSTANCE\_0rG8E5I3RSSv\_redirect=https%3A%2F%2Fjkx.avo.ru%3A443%2Fgazosnabzenie-i-gazifikacia-naselennyh-punktov%3Fp\_p\_id%3Dcom\_ d%3Dcolumn-3%26p\_p\_col\_count%3D2 (дата обращения: 04.04.2021);

id%3Dcolumn-3%26p\_p\_col\_count%3D2 (дата обращения: 04.04.2021);

Данные Росстата об итогах переписи населения 2010 г. URL: https://rosstat.gov.ru/free\_doc/new\_site/perepis2010/perepis\_itogi1612.htm;

http://gks.ru/free\_doc/new\_site/perepis2010/croc/perepis\_itogi1612.htm (дата обращения: 04.04.2021).

Предлагаемая добровольность расщепления НДФЛ преследует две цели. Во-первых, она сильно смягчает удар по бюджетам крупнейших городов: далеко не все имеющие право разделить свои налоговые платежи воспользуются этим правом. Во-вторых, она создает условия для диалога между местной властью и фактически проживающими на «ее» территории жителями – безотносительно к тому, где они зарегистрированы. У местной власти появляется стимул что-то просить у потенциальных налогоплательщиков и, соответственно, что-то предлагать им взамен. В таком диалоге, в появлении у местной власти реальной возможности привлечь ресурсы путем учета интересов налогоплательщиков видится важнейший механизм саморазвития территорий, механизм улучшения жизни людей.

Первым шагом к реализации описанного механизма мог бы стать пилотный проект – двух- или трехлетний налоговый эксперимент, охватывающий Москву и соседние с ней области. Такой эксперимент позволит оценить реальные масштабы перетока средств между бюджетом мегаполиса и местными бюджетами в окружающих его регионах, а также готовность местных властей к эффективному использованию дополнительных средств. Важно также перед распространением возможности расщепления платежей по НДФЛ на всю страну отдельно проанализировать влияние «фактора дачников» и «фактора отходников», поскольку роль этих факторов в разных регионах России очень сильно отличается. Географический охват налогового эксперимента – Москва и соседние области – позволит количественно оценить оба явления, поскольку Москва является для этих регионов основным рынком труда для отходников и одновременно основным «поставщиком» дачников.

В перспективе можно представить несколько направлений развития предлагаемой меры. Во-первых, введение в практику регистрируемых в ФНС налоговых соглашений потенциальных плательщиков с местной властью, суть которых – гарантированная стабильность налоговых поступлений в местный бюджет, скажем, на пять лет, в обмен на согласованные с плательщиками целевые бюджетные инвестиции. Без такой стабильности местной власти сложно планировать сколько-нибудь серьезные мероприятия.

Во-вторых, использование средств дачников позволит местным властям в сельских районах активизировать механизм инициативного бюджетирования. Законодательство позволяет гражданам предлагать местным властям проекты по благоустройству территории – при условии, что граждане готовы своими деньгами поддержать их реализацию. По понятным причинам привлечение средств дачников сильно увеличивает вероятность использования этого механизма.

В-третьих, возможно распространение предложенной схемы не только на сельскую местность, но и на небольшие города: там много красивых старых особняков и удобных мест для строительства современных частных домов, которыми в условиях удаленной занятости могут заинтересоваться обеспеченные жители столиц – если существует реальный шанс повысить за счет их налогов уровень городской среды пусть не до столичного, но хотя бы до приемлемого уровня. Судя по имеющейся информации, в этом направлении идет развитие города Плес в Ивановской области.

Мерой, политически подкрепляющей предлагаемый механизм, видится предоставление владельцам недвижимости на данной территории, платящим в ее бюджет часть своего подоходного налога, права избирать и быть избранными на местных выборах. Постоянно проживающие на сельской территории дачники вполне могут оказаться кадровым резервом для местного самоуправления.

В заключение хотелось бы подчеркнуть, что речь идет не об «исходе из городов», массовом возвращении к сельской жизни и других грандиозных футурологических перспективах, а о гораздо более приземленных вещах. В силу отечественных социально-экономических реалий (сложившийся тип расселения, структура и размеры собственности на недвижимость, уровень доходов) развитие удаленной занятости с большой вероятностью приведет к тому, что соотношение времени, проводимого россиянином в «первом» (городская квартира) и «втором» (дача) доме, сместится в сторону «второго дома», дачи. Это будет иметь серьезные последствия для территорий, на которых расположены «вторые дома». Представляется, что имеет смысл подготовиться к этим последствиям и постараться использовать формирующийся тренд для обустройства жизни на этих территориях.

#### ЛИТЕРАТУРА

- 1. Аверкиева К.В., Нефедова Т.Г. Дачная «колонизация» российской глубинки. Пример Костромской области // Мир России. 2016. № 1. С. 103–128.
- 2. Бурдяк А. Субурбанизация в России: решает ли дача жилищный вопрос? // Экономическая политика. 2013. № 2. С. 82–96.
- 3. Горожане в деревне. Социологические исследования в российской глубинке: дезурбанизация и сельско-городские сообщества: коллективная монография / сост. и науч.ред. В.И. Ильин и Н.Е. Покровский. М.: Университетская книга, 2016.
- 4. Гусева Е.С. Трансформация функций сельской местности Подмосковья за 20 лет рыночных преобразований // Региональные исследования. 2012. № 2. Т. 36. С. 47–58.
- 5. Зиятдинов 3.3. Транснациональность явления «второе жилище» // Градостроительство. -2014. № 3. Т. 31. С. 44-52.
- 6. Махрова А.Г. Сезонная субурбанизация в регионах России // Вестник Московского университета. Сер. 5 географическая. 2015. № 4. С. 59–68.
- 7. Махрова А.Г., Нефедова Т.Г., Трейвиш А.И. Пространственные тенденции социально-экономического развития Московской агломерации // Территория и планирование. 2012. № 4. Т. 40. С. 18–34.

- 8. Михеева З.А. Субурбанизация как инструмент решения жилищной проблемы Санкт-Петербурга и Ленинградской области. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата географических наук. СПб, 2012.
- 9. Нефедова Т.Г. Десять актуальных вопросов о сельской России: Ответы географа. М.: Ленанд, 2014.
- 10. Нефедова Т.Г. и др. Между домом и ... домом. Возвратная пространственная мобильность населения России / ред. Т.Г.Нефедовой, К.В.Аверкиева, А.Г.Махровой. М.: Новый хронограф, 2016.
- 11. Нефедова Т.Г., Покровский Н.Е., Трейвиш А.И. Урбанизация, дезурбанизация и сельско-городские сообщества в условиях роста горизонтальной мобильности // Социологические исследования. 2015. № 12. С. 60–69.
- 12. Покровский Н.Е. Общественная кампания за возрождение внегородских территорий: мифы, реальность и перспективы. Материалы XXI апрельской конференции НИУ ВШЭ 2020 года. М., 2020.
- 13. Розинская Н.А., Розинский И.А. Юго-западный вектор: климатический фактор социально-экономического развития России // Вопросы экономики. 2019. № 5. С. 122–135.
- 14. Розинский И.А. 2020. Время Теплороссии: как пандемия подстегнет миграцию населения на юг страны. URL: https://www.forbes.ru/biznes/403127-vremya-teoplorossii-kak-pandemiya-podstegnet-migraciyu-naseleniya-na-yug-strany (дата обращения: 4.04.2021).
- 15. Трейвиш А.И. «Дачеведение» как наука о втором доме на Западе и в России // Известия РАН. Сер. География. 2014. № 4. С. 22–32.
- 16. Bick A., Blandin A., Mertens K. Work from Home After the COVID-19 Outbreak. Federal Reserve Bank of Dallas Working Paper 2017. June 2020.
- 17. Caldwell M. Dacha Idylls. Living Organically in Russia's Countryside. Berkeley, Los Angeles, L. 2011.
- 18. Dingel J.I., Neiman B. How Many Jobs Can Be Done at Home? NBER Working Paper № 26948. NBER. 2020.
- 19. Garrote Sanchez D., Gomez Parra N., Ozden C., Rijkers B., Viollaz M., Winkler H. Who on Earth Can Work from Home? World Bank Policy Research Working Paper № 9347. World Bank. 2020.
- 20. Gottlieb Ch., Grobovsek J., Poschke M. Working from Home across Countries. Cahiers de recherché 07-2020. Centre interuniversitaire de recherché en economie quantitative. CIREQ. 2020.
- 21. Hatayama M., Viollaz M., Winkler H. 2020. Jobs' Amenability to Working from Home. World Bank Policy Research Working Paper № 9241. World Bank. 2020.
- 22. Lowell S. Summerfolk. A History of the Dacha, 1710-2000. Ithaka. L. 2003
- 23. McKinsey Global Institute. What's next for remote work: An analysis of 2,000 tasks, 800 jobs and nine countries. By Susan Lund, Anu Madgavkar, James Manyika, and Sven Smit. November 2020.
- 24. World Economic Forum. October 2020. The Future of Jobs. Report 2020.

## "DACHA PROSPECT" OF REMOTE WORKING

#### Nataliya A. Rogozinskaya

Ph.D. (in Economics), Associate Professor,
Department of the History of the National Economy
and Economic Studies, Faculty of Economics,
Lomonosov Moscow State University.
Address: 1–46, Leninskie Gory, 119991 Moscow, Russian Federation.

E-mail: rozinskaya@econ.msu.ru

#### Ivan A. Rogozinskiy

Doctor of Economic Sciences, Lomonosov Moscow State University.

#### **Abstract**

Transformation of technological processes in many industries, and growth of remote working in particular, speeded up in 2020 by quarantine measures, is most evident in largest cities of the world. Russia is not an exception, with Moscow being the example of this process going-on intensively. Authors argue that due to Russian socio-economic realities (an established settlement system, the structure and the size of property ownership, the income level) the development of remote working in Russia will most likely lead to an increase in time spent by Russians in their "second homes" (dachas). Data supporting the hypothesis of the "shift to dachas" are provided. The article is devoted to factors contributing to such a shift, with special emphasis made on real consequences of the government policy. Analysis made by the authors using the data from Vladimir region shows that state-sponsored rural areas development programs lead to more intensive use of dachas in those areas. At the same time depopulation of rural areas continues regardless of government efforts, and pressure on local budgets increases. Based on the conducted analysis, authors formulate policy proposals on how to use the noticed trend in order to boost the regional development. Main idea is to make it possible for taxpayers to split their income tax payments between budgets of territories, where real estate objects belonging to them are located.

**Keywords:** remote working; seasonal migration; regional economy. JEL: H31; R14; R23

Citation: Rozinskaya, N.A. & Rozinskiy, I.A. (2021). "Dachnaya Perspektiva" Udalennoy Zanyatosti ["Dacha Prospect" of Remote Working]. *Public Administration Issues*, no 2, pp. 87–106 (in Russian).

#### REFERENCES

1. Averkieva, K.V. & Nefedova, T.G. (2016). Dachnaya «kolonizatsiya» rossiyskoy glubinki. Primer Kostromskoi oblasti [Dacha «Colonization» of the Russian Hinterland. An Example of the Kostroma Region]. *Universe of Russia*, no 1, pp. 103–128.

- 2. Burdyak, A. (2013). Suburbanizatsiya v Rossii: reshaet li dacha zhilishchnyi vopros? [Suburbanization in Russia: Does Dacha Solve the Housing Issue?]. *Economic Policy*, no 2, pp. 82–96.
- 3. Il'in, V. & Pokrovskiy, N. (2016). *Kniga Gorozhane v derevne. Sotsiologicheskie issledovaniya v rossiiskoi glubinke: dezurbanizatsiya i sel'sko-gorodskie soobshchestva. Kollektivnaya monografiya*. Ed. by: V.I. Il'in, N.E. Pokrovsky. [Citizens in the Village. Sociological Research in the Russian Outback: Deurbanization and Rural-Urban Communities: The Monograph]. Moscow: Universitetskaya kniga.
- 4. Guseva, E.S. (2012). Transformatsiya funktsii sel'skoi mestnosti Podmoskov'ya za 20 let rynochnykh preobrazovanii [Transformation of the Function of the Countryside in the Moscow Region over 20 Years of Market Transformation]. *Regional Studies*, no 2, vol. 36, pp. 47–58.
- 5. Ziyatdinov, Z.Z. (2014). Transnatsional'nost' yavleniya «vtoroe zhilishche» [Transnationality of the Phenomenon of «Second Home»]. *City and Town Planning*, no 3, vol. 31, pp. 44–52.
- 6. Makhrova, A.G. (2015). Sezonnaya suburbanizatsiya v regionakh Rossii [Seasonal Suburbanization in the Russian Regions]. *Moscow University Herald. Geography*, no 4, pp. 59–68.
- 7. Makhrova, A.G., Nefedova, T.G. & Treivish, A.I. (2021). Prostranstvennye tendentsii sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Moskovskoi aglomeratsii [Spatial Trends in the Socio-Economic Development of the Moscow Agglomeration]. *Territory and Planning*, no 4, vol. 40, pp. 18–34.
- 8. Mikheeva, Z.A. (2012). Suburbanizatsiya kak instrument resheniya zhilishchnoi problemy Sankt-Peterburga i Leningradskoi oblasti (Ph.D. Thesis) [Suburbanization: An Instrument of Solving Housing Problem in St.Petersburg and Leningrad Oblast]. St.-Petersburg.
- 9. Nefedova, T.G. (2014). *Desiat' aktual'nykh voprosov o sel'skoy Rossii: Otvety geografa* [Ten Topical Questions about Rural Russia: Geographer's Answers]. Moscow: Lenand.
- 10. Nefedova, T.G. et al. (2016). *Mezhdu domom i ... domom. Vozvratnaya prostranstvennaya mobil'nost' naseleniya Rossii* [Between Home and ... Home. Reversible Spatial Mobility of the Population of Russia]. Eds: T.G. Nefedova, K.V. Averkiev, A.G. Mahrova. Moscow: Novyj Hronograf.
- 11. Nefedova, T.G., Pokrovskii, N.E. & Treivish, A.I. (2015). Urbanizatsiya, dezurbanizatsiya i sel'sko-gorodskie soobshchestva v usloviyakh rosta gorizontal'noy mobil'nosti [Urbanization, De-Urbanization and Rural-Urban Communities in the Face of Growing Horizontally and Mobility]. *Sociological Studies*, no 12, pp. 60–69.
- 12. Pokrovskiy, N.E. (2020). Obshchestvennaya kampaniya za vozrozhdenie vnegorodskikh territorii: mify, real'nost' i perspektivy [Public Campaign for the Revival of Out-of-City Territories: Myths, Reality and Prospects]. *Proceedings of the XXI April Conference of the National Research University Higher School of Economics in 2020.* Moscow: HSE.
- 13. Rozinskaya, N. & Rozinskiy, I. (2019) Jugo-zapadnyj vektor: klimaticheskiy faktor social'no-ekonomicheskogo razvitiya Rossii [Southwest Vector: Climatic Factor of Socio-Economic Development of Russia]. *Voprosy ekonomiki*, no 5, pp. 122–135.
- 14. Rozinskiy, I. (2020). *Vremia Teplorossii: kak pandemiya podstegnet migratsiyu naseleniya na yug strany* [Warmer Russia's Time: How Pandemic Will Speed up Migration to the South of Russia]. Available at: https://www.forbes.ru/biznes/403127-vremya-teoplorossii-kak-pandemiya-podstegnet-migraciyu-naseleniya-na-yug-strany (accessed: 17 January 2021).

- 15. Treyvish, A. I. (2014) «Dachevedenie» kak nauka o vtorom dome na Zapade i v Rossii [«Dacha» as a Science of the Second House in the West and in Russia]. *Izvestiya RAN. Ser. Geografiya*, no 4, pp. 22–32.
- 16. Bick, A., Blandin, A. & Mertens, K. (2020). *Work from Home After the COVID-19 Outbreak*. Federal Reserve Bank of Dallas Working Paper 2017.
- 17. Caldwell, M. (2011). *Dacha Idylls. Living Organically in Russia's Countryside.* Los Angeles, L.: Berkeley.
- 18. Dingel, J. & Neiman, B. (2020). *How Many Jobs Can Be Done at Home?* NBER Working Paper N 26948. NBER.
- Garrote Sanchez, D., Gomez Parra, N., Ozden, C., Rijkers, B., Viollaz, M. & Winkler, H. (2020). Who on Earth Can Work from Home? World Bank Policy Research Working Paper N 9347, World Bank.
- 20. Gottlieb, Ch., Grobovsek, J. & Poschke, M. (2020). *Working from Home across Countries*. Cahiers de recherché 07-2020. Centre interuniversitaire de recherché en economie quantitative, CIREQ.
- 21. Hatayama, M., Viollaz, M. & Winkler, H. (2020). *Jobs' Amenability to Working from Home*. World Bank Policy Research Working Paper N 9241, World Bank.
- 22. Lund, S., Madgavkar, A., Manyika, J. & Smit, S. (November 2020). What's Next for Remote Work: An Analysis of 2,000 Tasks, 800 Jobs and Nine Countries. McKinsey Global Institute.
- 23. Summerfolk, L. (2003). A History of the Dacha, 1710-2000. Ithaka, L.
- 24. World Economic Forum (October 2020). The Future of Jobs Report 2020.

#### 

# ПРЕОБРАЗОВАНИЯ ВНУТРЕННЕЙ ОРГАНИЗАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ 2020 г.

#### **Занко Т.А.**<sup>1</sup>

#### Аннотация

В статье проанализированы административные преобразования внутренней организации федеральных органов исполнительной власти (далее – ФОИВ) правительственного блока. В исследовании изучена эволюция подходов к организации центральных аппаратов ФОИВ, причины, которые послужили предпосылками для проведения таких преобразований. В частности, отмечается, что многие из внедряемых подходов уже были ранее сформулированы в методических рекомендациях Минтруда России, однако только в 2020 г. были императивно закреплены в актах Правительства, что повлечет за собой существенные структурные изменения. В статье дана оценка возможных последствий претворения в жизнь различных аспектов предлагаемых административных преобразований, в том числе отмечаются риски злоупотреблений при сокращении численности государственных служащих, а также при нормировании типовых подразделений.

В исследовании отмечается, что рассматриваемые административные преобразования не распространяются на федеральные органы исполнительной власти президентского блока, органы исполнительной власти субъектов, а также исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления. При этом данный этап административных преобразований может стать в дальнейшем основой для проведения более масштабной административной реформы в контексте выстраивания единой системы публичной власти.

Особое внимание в исследовании уделено опыту построения должностной структуры в федеральных органах власти США, а также анализу недавних из-

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Занко Тигран Антонович – кандидат юридических наук, доцент; доцент кафедры административного и финансового права, ФГАОУ ВО «Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации». Адрес: 119454, Москва, пр-т Вернадского, д. 76. E-mail: tigranzanko@gmail.com; доцент кафедры правового обеспечения государственной и муниципальной службы, ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации». Адрес: 119571, Москва, пр-т Вернадского, д. 82, стр. 1. E-mail: ta.zanko@igsu.ru

менений в сфере государственной гражданской службы США. В статье сделан вывод о том, что проводимые в России административные преобразования затрагивают только вопросы количественного сокращения государственных служащих, а также установления требований к нормированию численности в структурных подразделениях и особенностей управления ими, но еще имеют значительный потенциал для развития в части обоснования отнесения конкретных должностей к определенным группам и категориям.

**Ключевые слова:** административная реформа; государственная служба; гражданский служащий; Правительство; министерство; оптимизация; реорганизация; исполнительная власть.

#### Введение

В 2020 г. был задан достаточно высокий темп преобразованиям системы государственного управления. В начале года в своем послании Федеральному Собранию Президент Российской Федерации В. В. Путин инициировал существенные изменения Конституции Российской Федерации, которые в том числе предусматривали укрепление единой системы публичной власти, изменение особенностей взаимодействия Президента и Правительства, механизмов формирования Правительства, а также порядка закрепления структуры федеральных органов исполнительной власти. Конечно же, принятые конституционные изменения привели к необходимости каскадного обновления всей системы нормативных правовых актов в Российской Федерации.

Выстраивание высокоэффективной и по-настоящему единой системы публичной власти невозможно без донастройки органов власти с точки зрения их внутренней организации. Именно это обстоятельство и послужило одной из первопричин серьезных внутриорганизационных преобразований в структуре федеральных органов исполнительной власти социально-экономического блока. Речь идет об административной реформе, которая была объявлена Председателем Правительства М. В. Мишустиным 16 ноября 2020 г. и оформлена в виде двух постановлений Правительства Российской Федерации, касающихся, с одной стороны, оптимизации, а с другой стороны, обновления требований к организации структурных подразделений органов исполнительной власти.

Наиболее широкое обсуждение в медийном пространстве и в обществе получили вопросы сокращения количества федеральных государственных гражданских служащих. Важно отметить, что в случае административных преобразований 2020 г. речь идет не только о сокращении количества государственных служащих, но и о предложении инструментария и методологии выстраивания структурных подразделений органов исполнительной власти с тем, чтобы повысить эффективность их внутренней организации.

При этом предложенные преобразования не в полной мере отвечают критериям административной реформы, так как не предусматривают

ни коренного слома, ни качественного развития действующего механизма организации исполнительной власти. Речь идет скорее о наведении порядка в отдельно взятой части механизма государственного управления в рамках уже сложившихся и существующих подходов, а также о создании условий для последующих, возможно, более значительных, преобразований исполнительной власти. Несмотря на эту особенность административной реформы 2020 г., намеченные преобразования затронут буквально каждого гражданского служащего федеральных органов исполнительной власти правительственного блока, поскольку предлагаемые обновленные «лекала» внутренней организации ФОИВ отличаются от сложившейся в органах власти действительности.

Проблематике административной реформы в нашей стране посвящено, без преувеличения, огромное число исследований, и, в зависимости от критериев и подходов к классификации, количество этапов административной реформы (или реформ?) в нашей стране близится к десятку. При этом разработки, представляющие научный интерес в контексте данного исследования, можно условно разделить на несколько групп: связанные с построением обновленной трехзвенной системы федеральных органов исполнительной власти; затрагивающие вопросы правового регулирования структуры федеральных органов исполнительной власти; касающиеся вопросов нормирования государственных служащих в органах власти; изучающие вопросы динамики численности и, соответственно, сокращения государственных служащих.

Переломный момент в развитии современной системы федеральных органов исполнительной власти приходился на 2004 г. и был связан с принятием указа Президента Российской Федерации N 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». Наиболее полно и многоаспектно данный этап административной реформы в нашей стране был проанализирован в трудах большого авторского коллектива под редакцией С. Е. Нарышкина (2006) и Т. Я. Хабриевой (2016). Авторы указанных исследований отмечали, что административная реформа связана не только с изменением структуры, штатной организации, а, скорее, должна затрагивать полномочия органов власти, улучшать методы их реализации. При этом наведение порядка в государственном аппарате, которое заключается в ликвидации избыточных функций и дублирования, - не самоцель, а лишь инструмент. В дополнение к этому тезису можно отметить один из ключевых выводов, представленных в исследовании А. Г. Барабашева и А. В. Клименко (2010), который заключается в том, что в нашей стране фактически инициатива реформы бюрократии является ее собственной, а значит, не может идти вразрез с ее интересами, но даже в этих условиях возможен прогресс из-за неоднородности и столкновения различных бюрократических интересов.

Тема, непосредственно связанная с выстраиванием системы ФОИВ, – подходы к нормативному закреплению структуры ФОИВ. Данная проблематика затрагивается в трудах Ю. Н. Старилова (2016; 2017), при этом ставится вопрос о соотношении и целесообразности подзаконного и законодатель-

ного закрепления структуры ФОИВ, взаимосвязи административных преобразований и эффективности государственного управления. Ю. Н. Старилов приходит к обоснованному выводу о том, что существует необходимость твердо решить проблему структуры ФОИВ в законодательном акте, а сама система и структура ФОИВ должны оставаться стабильными и трудноизменяемыми самой исполнительной властью при обычных условиях функционирования. Отметим, что вопрос правового закрепления и регулирования структуры ФОИВ нашел свое разрешение в рамках конституционных преобразований 2020 г., при которых полномочия по утверждению структуры были переданы Президенту Российской Федерации.

Рассматривая вопросы кризиса современного бюрократического государства и поиска новых моделей организации публичного управления, А. В. Оболонский отмечает, что реформа государственного аппарата не может проходить исключительно за счет технологических решений, причем идущих из практики прошлого: необходимы обновленные политические подходы и смыслы, обеспеченные эффективными механизмами общественного контроля и независимой судебной системы, а их отсутствие может приводить к дальнейшей радикализации общества (Obolonsky, 2017).

Вопросы нормирования численности органов власти нашли отображение в трудах В. В. Рудого (2009; 2014), А. В. Бурова и М. А. Овакимяна (2015). В указанных работах прослеживается ключевая идея о том, что сокращение численности служащих не является самоцелью – их количество должно быть не на грани возможности выполнения задач, а оптимальным, научно обоснованным, базироваться на четких критериях и нормативах, и прежде всего должна происходить оптимизация процессов управления, а уже потом - сокращение численности служащих. Достаточно сложно сократить все органы власти под единую процентную «гребенку», когда во всех органах существуют различные объективные возможности оптимизации. Е. И. Добролюбова, Е. Н. Клочкова и В. Н. Южаков ставят вопрос обеспечения взаимосвязи вопросов кадровой политики, численности государственных служащих и документов стратегического планирования, так как несоответствие кадровых возможностей органов власти стоящим перед ними задачам может создавать объективные риски недостижения целей государственного развития (Добролюбова и др., 2018). Кроме того, как подчеркивает И. Б. Шебураков (2015), процессы оптимизации количества государственных служащих зачастую подменяются их минимизацией, что в итоге часто приводит к смене статуса государственного служащего на статус работника различных подведомственных учреждений и организаций, что, очевидно, не может быть целью запланированной и провозглашенной экономии бюджетных средств. Но в то же время сокращение количества служащих органов власти ниже определенного предела может сказываться на эффективности функционирования системы.

Данная работа расширяет научную проблематику упомянутых выше исследований, рассматривая федеральные органы исполнительной власти в контексте влияния административных преобразований 2020 г. на их внутреннюю организацию, эволюцию подходов к нормированию численности

структурных подразделений центрального аппарата федеральных органов исполнительной власти (далее – ЦА ФОИВ; ЦА), а также потенциальные краткосрочные и долгосрочные последствия принимаемых решений. При этом в параллели рассматривается опыт США в построении должностной структуры органов власти и приводится пример подхода, обеспечивающего четкую, практически математическую обоснованную взаимосвязь между устанавливаемой системой должностей и должностной структурой в конкретных органах власти.

# Эволюция нормирования численности подразделений федеральных органов исполнительной власти

К одной из первых попыток установить требования к внутренней организации органов исполнительной власти можно отнести Постановление Правительства Российской Федерации от 5 ноября 1995 г. N 1094 «О структуре центрального аппарата федеральных органов исполнительной власти». Принятое более 25 лет тому назад постановление установило нормативы соотношения количества должностей государственных служащих, относящихся к ведущей (не более 10% от общей численности) и старшей группам (не более 40% от общей численности). Также устанавливалось минимальное количество служащих в структурных подразделениях ЦА ФОИВ: штатная численность департамента не могла быть менее 35 ед., управления – менее 20 ед., самостоятельного отдела – менее 10 ед., отдела в составе другого структурного подразделения – менее 5 ед. При этом предполагалось, что в департаменте либо управлении должно быть создано не менее трех отделов.

Важной отличительной особенностью рассматриваемого постановления было также то, что оно устанавливало объективные критерии и по сути порядок создания департаментов в органах власти. Департаменты должны создаваться на основании решений Правительства в соответствии с предельной численностью и фондом оплаты труда органа власти, а создание департамента должно отвечать ряду критериев, например, департамент должен осуществлять координацию и регулирование крупного направления либо сферы экономической или социально-экономической деятельности государства, отнесенной к ведению соответствующего органа власти, либо создание департамента должно предусматривать решение проблем федерального или отраслевого значения, которые отличаются высокой комплексностью и степенью охвата общефедеральных и отраслевых связей, отвечать критерию автономности в пределах функции соответствующего органа власти. Интересно отметить, что постановление 1995 г. было также принято в ноябре и ставило задачу привести структуру центральных аппаратов органов власти и штатную численность в соответствии с постановлением до 1 января следующего года.

Неоднократно проводимые кампании по сокращению количества государственных гражданских служащих создавали сложности в соблюдении нормативов штатной численности структурных подразделений. В связи

с этим было принято Постановление Правительства от 22 мая 1998 г. N 481 «О расширении прав руководителей федеральных органов исполнительной власти в использовании средств на содержание этих органов при сокращении численности работников». Часть 3 этого постановления предусматривала, что при сокращении численности работников нормативы штатной численности департаментов и управлений, предусмотренные постановлением N 1094, могут не применяться.

Также в указанном постановлении N 481 применялся механизм, который и сейчас положен в основу проводимых преобразований: средства фонда оплаты труда, которые высвободились после сокращения служащих, не должны изыматься и остаются в органах власти для стимулирования служащих.

Необходимо отметить, что были и другие попытки систематизировать организационно-штатную структуру федеральных органов исполнительной власти. Так, в 2017 г. Минтруд России подготовил соответствующие методические рекомендации по нормированию численности и формированию организационно-штатной структуры типовых подразделений федеральных органов исполнительной власти. Они основывались на подходах, определенных в Постановлении Правительства N 1094, и были сформулированы, исходя из Реестра должностей федеральной государственной гражданской службы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2005 г. N 1574. Уже в этих методических рекомендациях было закреплено понятие типовых подразделений органа, которое практически в неизменном виде получает свое нормативное закрепление в постановлениях Правительства 2020 г. Важным является замечание методических рекомендаций о том, что руководители органов власти могут даже утверждать свой внутриорганизационный порядок (правила формирования и изменения штатного расписания), который в целом предусматривают подходы и требования к организации и проведению соответствующей работы с учетом специфики органа.

Необходимо подчеркнуть, что инициированные Председателем Правительства М. В. Мишустиным преобразования затрагивают только федеральные органы исполнительной власти, входящие в «социально-экономический» блок, и не распространяются на ФОИВ президентского «силового» блока. Предлагаемые изменения не касаются организации органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления. В контексте выстраивания единой системы публичной власти, изменения роли Государственного Совета в механизме государственного управления, возможно, предложенные Председателем Правительства преобразования будут лишь только первым этапом более масштабной реформы, которая затронет все уровни власти.

Несомненно, достаточно сложно выстроить единые нормативы относительно минимальной численности различных подразделений органов исполнительной власти из-за различий внутренней организации ФОИВ. Например, если рассматривать «социально-экономический» блок федеральных органов исполнительной власти, то основными подразделениями ЦА федеральных министерств являются в основном департаменты, а в федеральных службах и федеральных агентствах – управления. Если же рассматривать так называемый «силовой» блок, то для него характерна более разнообразная организационная структура, которая предусматривает такие структурные подразделения, как главные управления и службы.

Если же обратиться к региональному уровню организации исполнительной власти в субъектах Российской Федерации, то можно отметить принципиально отличающиеся подходы не только к внутренней организации органов исполнительной власти, но и в целом к формированию их систем и структур. В соответствии с принципами федеративного государства субъект федерации может самостоятельно определять структуру органов своей исполнительной власти, однако это фактически делает невозможным выстраивание подлинно единой системы публичной власти, обеспечение быстрой прямой и обратной связи между уровнями управления.

Таким образом, обозначенные ориентиры и нормативы административных преобразований 2020 г. во многом перекликаются с методическими подходами, сформированными Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации. Следует отметить, что до сих пор в Российской Федерации так и не создан единый орган по управлению государственной службой, а его функции выполняет профильный департамент Минтруда России. Более того, как раз в процессе административной реформы 2020 г. указанный департамент претерпел изменения и был объединен с департаментом проектной деятельности, видимо, для того чтобы соответствовать формальным критериям численности. Создание отдельного федерального органа исполнительной власти по управлению государственной службой как раз могло бы решить проблему единообразного подхода в построении аппаратов органов власти, а также обеспечить постоянный необходимый контроль за выполнением всех рассматриваемых критериев.

В целом можно отметить, что в методических рекомендациях Минтруда России еще содержится достаточно много детализированных предложений и подходов к внутренней организации ФОИВ, которые, с одной стороны, не вошли в постановления об административных преобразованиях 2020 г., с другой стороны, не противоречат новым подходам и могут быть использованы для более сбалансированного построения аппаратов органов власти.

# Основные направления административных преобразований 2020 г.

Постановление Правительства N 1829 2020 г. устанавливает ряд нормативов, которые неизбежным образом видоизменят подходы к организации органов исполнительной власти. Более того, указанным постановлением отменяются ранее действующие Постановление N 1094 и п. 3 Постановления N 481, который предусматривал возможность не выполнять требования к нормированию численности структурных подразделений в условиях неоднократно повторяющихся кампаний по сокращению численности го-

сударственных служащих. Сравнительная таблица минимальных, рекомендуемых и обязательных нормативов штатной численности подразделений, предусмотренных постановлениями Правительства, приведена в Таблице 1.

Таблица 1 Сравнительная таблица постановлений Правительства, нормирующих численность подразделений ЦА ФОИВ

I I/ - 1		· · <u>1</u>			
	Департамент	Управление	Отдел в составе управления / департамента	Самосто- ятельный отдел	
Постановление Правительства РФ от 05.11.1995 N 1094 «О структуре центрального аппарата федеральных органов исполнительной власти»					
	не менее 35 ед.	не менее 20 ед.	не менее 5 ед.	не менее 10 ед.	
Постановление Правительства РФ от 16.11.2020 N 1829 «О структуре центральных аппаратов федеральных министерств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных этим федеральным министерствам, федеральных служб и федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации»					
Обязательный норматив независимо от численности	не менее 40 ед.	не менее 25 ед.	не менее 5 ед.	не менее 10 ед.	
при численности ЦА 1000 до 1500	не менее 45 ед.		не менее 5 ед.	не менее 10 ед.	
при численности ЦА более 1500	не менее 50 ед.		не менее 5 ед.	не менее 10 ед.	
при численности ЦА от 200 до 500		не менее 30 ед.	не менее 5 ед.	не менее 10 ед.	
при численности ЦА более 500		не менее 35 ед.	не менее 5 ед.	не менее 10 ед.	
Постановление Правительства РФ от 19.12.2020 N 2177 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 16 ноября 2020 г. N 1829»					
Мин. шт. численность при принятии решения подкомиссией по вопросам оптимизации структуры и численности федеральных органов исполнительной власти Правительственной комиссии по проведению административной реформы	не менее 35 ед.	не менее 20 ед.		не менее 5 ед.	

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

Обращает на себя внимание то обстоятельство, что практически через месяц после принятия Постановления Правительства N 1829, устанавливающего параметры административных преобразований, 19 декабря 2020 г. Постановлением Правительства N 2177 в него были внесены уточняющие

поправки, касающиеся возможности решением подкомиссии по вопросам оптимизации структуры и численности федеральных органов исполнительной власти Правительственной комиссии по проведению административной реформы устанавливать в определенных случаях иные нормативы численности структурных подразделений, которые практически идентичны нормативам Постановления N 1094 1995 г.

За годы административных преобразований и смены управленческих команд в органах власти накопилось много субъективно выстроенных внутриорганизационных схем. Это приводило к тому, что организационные мероприятия внутри органов власти проводились не ввиду тех или иных объективных условий, а как элемент кадровой политики. И как результат часто на несложных направлениях концентрировалось излишнее число больших руководителей. Так, например, заместитель министра руководил одним департаментом, в котором было несколько заместителей директора департамента, каждый из которых руководил малочисленными отделами. На разрешение именно этой проблемы направленно положение Постановления N 1829, в соответствии с которым заместитель руководителя федерального органа исполнительной власти должен осуществлять контроль и координацию не менее двух структурных подразделений, а заместитель директора департамента либо начальника управления должен осуществлять контроль и координацию не менее двух отделов, штатная численность каждого – не менее пяти единиц служащих.

В январе 2021 г. Правительством РФ были объявлены первые результаты применения положений Постановления N 1829: сокращению подлежат 36 должностей заместителей руководителей, будут упразднены 74 структурных подразделения ЦА ФОИВ.

Особенно остро в федеральных органах исполнительной власти воспринимается положение Постановления Правительства N 1829 о том, что должность «референт» предусматривается в структуре департамента вне его отделов. И такая должность референта может быть только одна при численности департамента 45 штатных единиц либо может предусматриваться две ставки референта при численности департамента свыше 45 единиц.

Ранее должности референтов обычно предусматривались в структурах отделов, и каждый референт выполнял высококвалифицированную работу, курируя отдельное направление деятельности, по своему масштабу сопоставимое с целым отделом. Таким образом, в структуре отделов департамента было несколько референтов. В результате утвержденных административных преобразований должность референта формально повысится в статусе, а некоторое количество референтов ждет либо понижение, либо потеря должности. В зависимости от уровня квалификации ввиду сложившихся обстоятельств часть референтов может покинуть «свои» органы власти, а часть, напротив, перейти с повышением в региональные структуры, обнажив при этом целые направления в федеральных органах исполнительной власти. При этом, если посмотреть потенциальное количество должностей референтов в федеральных органах исполнительной власти, которые будут сокращены, финансовая составляющая экономии будет минимальна.

Еще одно предлагаемое административное преобразование затрагивает должности категории «помощники (советники)», учреждаемые в структуре органа власти, и ставит их количество в зависимость от общей численности служащих органа власти: пять – при численности менее 1000 штатных единиц, до десяти – при численности более 1000 единиц. В целом в федеральных органах исполнительной власти данный норматив выдерживался, и поэтому количество должностей категории «помощники (советники)» претерпит не такие большие изменения.

В Постановлении N 1829 сделан особый акцент на требованиях к штатной численности типовых подразделений федеральных органов исполнительной власти, которая должна составлять до 30% от общей численности ФОИВ. По сути, закрепленные подходы уже были сформулированы в упомянутых Методических рекомендациях Минтруда России 2017 г., однако в Постановлении N 1849 2020 г. они были закреплены императивно.

Под типовыми подразделениями понимаются кадровые, антикоррупционные, правовые, финансовые, документационные, информационно-технологические, организационно-технические и хозяйственные, закупочные, мобилизационные подразделения, а также подразделение защиты государственной тайны.

Данное положение целесообразно рассмотреть в нескольких аспектах. Во-первых, необходимо учитывать норму Постановления N 1829 о том, что «не относятся к типовым функциям центральных аппаратов федеральных органов исполнительной власти функции, реализуемые в рамках основных сфер деятельности соответствующего федерального органа исполнительной власти». Таким образом, если формально переименовать Правовой департамент в Департамент правового регулирования «в сфере деятельности» министерства, то такой департамент со всей своей штатной численностью не будет относиться к типовому подразделению, так как основополагающая функция любого федерального министерства – это выработка государственной политики и осуществление нормативно-правового регулирования в установленной сфере деятельности. Что касается других упомянутых типовых подразделений, то также существует определенный риск того, что служащие из них по возможности будут переводиться в профильные подразделения в целях формального соблюдения норматива.

Во-вторых, установленные нормативы штатной численности подразделений в совокупности с долей типовых подразделений должны объективно привести к укрупнению обеспечивающих подразделений. Так, средняя численность центральных аппаратов федеральных министерств правительственного блока составляет порядка 500 единиц (по данным портала государственной службы), соответственно, совокупная численность типовых подразделений должна составлять около 150 единиц, при этом обновленный рекомендуемый норматив численности департаментов составляет не менее 40 единиц, а самостоятельных отделов – 10 единиц. То есть обеспечивающие подразделения будут представлены в следующей примерной схеме: три департамента, охватывающие все указанные типовые функции, плюс два самостоятельных отдела (мобилизационной подготовки и защиты государственной тайны).

С уменьшением штатной численности центральных аппаратов федеральных министерств сложнее будет уместить объективно необходимые типовые обеспечивающие функции в тридцатипроцентный норматив.

В-третьих, практику укрупнения типовых обеспечивающих функций федеральных органов исполнительной власти можно рассматривать в контексте другого, еще не получившего широкого распространения тренда: создания правительственных комплексов (например, так называемая «Башня министерств» в Москва-сити), где в рамках одного здания концентрируется несколько органов власти. С весны 2019 г. там размещены Минэкономразвития России, Минпромторг России, Минцифры России и подведомственные им органы власти. Совмещение в рамках одного комплекса зданий ряда федеральных органов исполнительной власти объективно ставит вопрос объединения типовых обеспечивающих функций в рамках одной структуры или учреждения. При этом служащие, которые перейдут на работу в структуру, обеспечивающую осуществление типовых функций, скорее всего потеряют статус государственных гражданских служащих, а на государственной службе, например, из «кадровиков» останется только лицо, отвечающее за формирование кадровой политики в органе власти. Таким образом, в долгосрочной перспективе в типовых подразделениях органов власти кроется практически 30% потенциал сокращения государственных служащих, однако необходимо понимать, что многие из них «перекочуют» в подведомственные учреждения, формально просто утратив статус государственных служащих.

В-четвертых, следует подчеркнуть, что, с одной стороны, в Постановлении N 1829 были учтены многие из Методических рекомендаций Минтруда России 2017 г., с другой стороны, далеко не все приведенные методические рекомендации по нормированию численности типовых подразделений были нормативно закреплены в рамках административной реформы 2020 г. Это касается, в частности, соотношения долей различных категорий гражданских служащих, соотношения нормативов штатной численности по направлениям деятельности типовых подразделений и т.д. Однако указанные методические рекомендации могут в любой момент приобрести силу императива, поэтому как бы сложно сейчас не было федеральным органам исполнительной власти при проведении реорганизационных мероприятий, следует постараться учесть и необязательные требования.

Постановление Правительства N 1829 касается не только центральных аппаратов ФОИВ правительственного блока, но также имеет воздействие на территориальные органы, в отношении которых до 1 февраля 2020 г. будут установлены нормативы штатной численности как в целом, так и численности структурных подразделений и отдельных должностей.

Постановлением Правительства N 1830 2020 г. предусматривается сокращение численности государственных гражданских служащих ЦА ФОИВ правительственного блока на 5%, а территориальных федеральных органов исполнительной власти (далее – ТО ФОИВ; ТО) – на 10%. В связи с этим необходимо обратить внимание на следующие обстоятельства. Во-первых, основной объем сокращений придется именно на территориальные органы ФОИВ, и дело здесь

далеко не в разнице в 5%, а в том, что территориальные органы обычно в десятки раз превышают по численности центральные аппараты ФОИВ. И тогда, к примеру, в условном ФОИВ с численностью ЦА в 500 единиц речь будет идти о сокращении всего 25 единиц, а в территориальных органах численностью 5000 единиц (а в случае с контрольно-надзорными органами численность таких структур значительно выше) – о сокращении 500 штатных единиц. Если говорить о предварительных значениях сокращений в рамках административных преобразований 2020 г., то речь идет о сокращении 741 штатной единицы в структурах ЦА (в том числе упомянутые ранее 36 заместителей руководителей ФОИВ) и 32000 штатных единиц в ТО ФОИВ.

Во-вторых, п. 2 Постановления N 1830 предусматривает возможность перераспределения норм сокращения между ЦА и ТО в рамках одного ФОИВ, т.е. теоретически можно никого не сокращать в центральном аппарате и все бремя сокращений перенести на территориальные органы. Учитывая, что данное решение будет приниматься в центральных аппаратах ФОИВ, можно ожидать определенные злоупотребления и перегибы и по этому вопросу.

Проводимые административные преобразования, с одной стороны, имеют своей целью оптимизацию и приведение к единообразию действующей внутриорганизационной структуры ФОИВ, с другой стороны, повышение денежного содержания государственных служащих, особенно территориальных органов, поскольку сейчас существует большой разрыв в размере денежного содержания служащих в центральном аппарате и территориальных органах. Так, в соответствии с наиболее актуальными данными Росстата, денежное содержание государственных служащих в ТО ФОИВ примерно в 2,5 раза ниже денежного содержания служащих ЦА ФОИВ. На решение указанной проблемы направлен п. 3 Постановления N 1830, который предусматривает, что высвободившиеся в результате сокращения средства на оплату труда сохраняются в соответствующих ФОИВ в целях совершенствования системы материальной мотивации гражданских служащих.

Как было отмечено выше, многие проблемы, послужившие предпосылкой административных преобразований 2020 г., связаны с тем, что формирование внутренней структуры ФОИВ зачастую происходило в рамках проведения субъективной кадровой политики. Однако есть опасность, что инструменты и ориентиры, предусмотренные постановлениями Правительства, при осуществлении намеченных административных преобразований 2020 г. также могут быть использованы для проведения все тех же субъективных кадровых решений.

# Опыт США в определении должностной структуры органов власти

Рассматривая внутриорганизационные особенности должностной структуры органов власти в России в контексте административных преобразований, было бы уместным проанализировать зарубежный опыт построения должностных структур. Учитывая федеративное устройство, США в данном контексте определенно представляют интерес.

Для лучшего понимания современного состояния государственной службы США целесообразно отметить некоторые значимые эволюционные вехи развития. США прошли длительный и последовательный путь становления системы государственной службы, преодолев этап порочной практики так называемого политического «дележа добычи» (spoils system), выстроив меритократическую систему государственной службы. Причем этот процесс начался еще в XIX в. с принятием в 1883 г. закона Пэнделтона (Pendleton Civil Service Reform Act) после убийства Президента Джеймса Гарфилда в 1881 г. Шарлем Гито, который пошел на этот отчаянный шаг, так и не получив желаемого назначения после победы «своего» кандидата. Следующим существенным этапом в развитии государственной гражданской службы США можно считать принятие в 1978 г. Закона о реформе гражданской службы (Civil Service Reform Act of 1978). Им предусматривалось создание Управления кадров США (Office of Personnel Management), а также ряда комиссий, обеспечивающих меритократические подходы в функционировании государственной службы. Именно реформа 1978 г. во многом определила облик современной государственной службы США (Coaldrake, 1982).

Если рассматривать наиболее актуальные изменения, то на президентство Дональда Трампа пришлось несколько административных преобразований государственной гражданской службы. Так, в мае 2018 г. была принята серия актов, направленных на упрощение процедур увольнения с государственной службы (Executive Order Promoting Accountability and Streamlining Removal Procedures Consistent with Merit System Principles), сокращение времени, которое государственные служащие могут использовать для участия в мероприятиях своих профессиональных союзов (Executive Order Ensuring Transparency, Accountability, and Efficiency in Taxpayer Funded Union Time Use), повышение эффективности ведения переговоров по заключению коллективных договоров (Executive Order Developing Efficient, Effective, and Cost-Reducing Approaches to Federal Sector Collective Bargaining). Интересно отметить, что в последний год своих полномочий, менее чем за две недели до выборов - 21 октября 2020 г., Президент США Дональд Трамп принимает акт (Executive Order 13957), который вводит штатное расписание для должностей класса F и самое противоречивое - в десятки раз увеличивает возможности для политических назначений и значительно снижает гарантии для карьерных государственных служащих. Как отмечается, такое решение может привести к переходу от «деполитизированной экспертизы к политическому поклонению» (Sanders, 2020).

Рассматривая должностную структуру на федеральной государственной гражданской службе США, необходимо отметить, что она подразделяется на 15 разрядов (GS-1 – GS-15), каждый из которых подразделяется на 10 ступеней (steps) в зависимости от срока нахождения на конкретной должности. Но самый большой вопрос, как происходит соотнесение нормативно закрепленной классификации должностей и фактической структуры в конкретном органе власти. Ответ на этот вопрос автоматически позволяет проще осуществлять нормирование численности различ-

ных подразделений, устанавливать денежное содержание в зависимости от фактической сложности служебной деятельности и, соответственно, более объективно выстраивать эффективный механизм управления. Как раз те задачи, которые стоят при проведении административной реформы 2020 г. в России.

В этом контексте важное значение приобретает Система оценки факторов (Factor Evaluation System, далее – FES), которая используется в США для определения того, какая должность относится к какому разряду. Так, FES содержит девять факторов: знания, необходимые для выполнения должностных обязанностей; наличие контрольных полномочий; наличие методических рекомендаций; сложность; масштаб и эффект от деятельности; необходимость личных контактов; цели контактов; физические требования; рабочая среда. По каждому из факторов предусматривается минимальное и максимальное балльное значение в зависимости от требований, которые будут в дальнейшем предъявляться работнику (необходимо подчеркнуть, что FES применяется не для оценки конкретного кандидата на вакантную должность, а именно для определения соответствия должности конкретному разряду). Самая большая балльная разница установлена за критерий «Знания, необходимые для выполнения должностных обязанностей» от 50 до 1850 баллов; достаточно большое весовое значение имеет критерий «Наличие контрольных полномочий» - от 25 до 650 баллов и т.д. Более подробно с балльными значениями по каждому критерию можно ознакомиться в Таблице 2.

Таблица 2 **Балльные значения факторов в FES** 

Наименование фактора	Макс. и мин. значение баллов	
Фактор 1. Знания, необходимые для выполнения должностных обязанностей	50-1850	
Фактор 2. Наличие контрольных полномочий	25-650	
Фактор 3. Наличие методических рекомендаций	25-650	
Фактор 4. Сложность	25-450	
Фактор 5. Масштаб и эффект от деятельности	25-450	
Фактор 6. Необходимость персональных контактов	10-110	
Фактор 7. Цели контактов	20-220	
Фактор 8. Физические требования	5–50	
Фактор 9. Рабочая среда	5–50	

После оценки создаваемой должности с помощью FES полученный итоговый балл сопоставляется с разрядом с помощью специальной таблицы (табл. 3).

Таблица 3 Соотношение баллов по FES и разрядов государственной гражданской службы

Разряд	Полученные баллы	
1	190–250	
2	255-450	
3	455-650	
4	655–850	
5	855–1100	
6	1105–1350	
7	1355–1600	
8	1605–1850	
9	1855–2100	
10	2105–2350	
11	2355–2750	
12	2755–3150	
13	3155–3600	
14	3605-4050	
15	4055 – и выше	

Таким образом, присвоение каждой созданной должности разряда в конкретном органе власти в США основывается на объективной многофакторной оценке.

Это именно тот инструмент, которого очень сильно не хватает при проведении реорганизационных мероприятий в органах власти Российской Федерации, в том числе в рамках административной реформы, которая, как было отмечено выше, задает общие параметры сокращений, соотношения типовых и профильных подразделений, а также нормы соподчиненности, но не идет дальше, регулируя лишь вопросы построения должностной структуры на уровне отдельной взятой должности.

\* \* \*

В заключение можно отметить, что административные преобразования в России 2020 г., направленные на оптимизацию аппарата управления, имеют существенное значение. При этом, с одной стороны, они затрагивают только правительственный блок федеральных органов исполнительной власти и не касаются президентского блока ФОИВ, органов исполнительной власти субъектов, а также исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления. Представляется, что это далеко не не-

достаток проводимой реформы, а, скорее, лишь ее первый шаг, и после успешного внедрения и апробации принципов оптимизации в правительственном блоке реформа будет масштабирована и расширена на оставшуюся часть аппарата публичного управления. С другой стороны, эффективность проводимой в России административной реформы будет во многом зависеть от того, насколько само руководство органов власти будет готово пойти на реальную оптимизацию, пересмотр внутренней организации и сокращение аппарата либо будет стараться лишь формально выполнить установленные нормативы, прибегая к различным ухищрениям, по сути, оставляя все как есть.

#### ЛИТЕРАТУРА

- 1. Барабашев А.Г. Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 3. С. 163–194.
- 2. Барабашев А.Г., Клименко А.В. Административная реформа и реформа государственной службы в России вопросы реализации и координации // Государственное и муниципальное управление. 2010. Т. 8.
- 3. Буров А.В., Овакимян М.А. Современные подходы и методы нормирования численности федеральных государственных гражданских служащих и их совершенствование // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2015. № 1. С. 16–24.
- 4. Добролюбова Е.И., Клочкова Е.Н, Южаков В.Н. Численность и оплата труда федеральных государственных гражданских служащих в условиях внедрения программно-целевых и проектных подходов. М.: Дело, 2018.
- 5. Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. Административная реформа в России: некоторые итоги и задачи юридической науки // Журнал российского права. 2006. № 11. Т. 119. С. 3–13.
- 6. Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. Административная реформа в России: научно-практическое пособие. М.: Контракт, 2006.
- 7. Рудой В.В. Штатная численность органов государственной власти и местного самоуправления (современные подходы к ее нормированию) // Власть. – № 9. – С. 77–80.
- 8. Старилов Ю.Н. Система федеральных органов исполнительной власти: формирование в порядке транспарентного законотворчества или правительственных процедур? // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2016. № 3. Т. 26. С. 16–57.

- 9. Старилов Ю.Н. Целесообразность или законность: какой критерий лучше для практики формирования системы федеральных органов исполнительной власти? // Административное право и процесс. 2017. С. 24–32.
- 10. Хабриева Т.Я., Ноздрачев А.Ф., Тихомиров Ю.А. Административная реформа: решения и проблемы // Журнал российского права. 2016. № 2. С. 3.
- 11. Шебураков И.Б. Методики нормирования численности служащих // Государственная служба. 2015. № 2. С. 63–66.
- 12. Coaldrake P. Civil service reform in the USA: promise versus reality // Australian Journal of Public Administration. 1982. Vol. 41. Issue 2. P. 99–118.
- 13. Obolonsky A.V. The Crisis of the Bureaucratic State and the Failed Attempts to Overcome it in the Russian Public Service // Croatian and Comparative Public Administration. 2017. Journal 4. P. 569–591.
- 14. Sanders R. Letter of Ronald Sanders (26 October 2020). URL: https://cdn.govexec.com/media/gbc/docs/pdfs\_edit/102720ew1.pdf (дата обращения: 12.01.2021).

# TRANSFORMATIONS OF THE INTERNAL ORGANIZATION OF THE FEDERAL EXECUTIVE BODIES 2020

#### Tigran A. Zanko

Associate Professor, Department of Administrative and Financial Law, MGIMO University.
Address: 76 Vernadskogo Av., 119454 Moscow, Russian Federation. E-mail: tigranzanko@gmail.com
Associate Professor, Department of Legal Regulation of State and Municipal Service, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA).
Address: 82 Vernadskogo Av., 119571 Moscow, Russian Federation.

E-mail: ta.zanko@igsu.ru

#### Abstract

The article analyzes the administrative transformations of the internal organization of the federal executive bodies of the governmental block. The study examines the evolution of approaches to the organization of the Headquarters of the federal authorities, the reasons that served as prerequisites for such transformations. In particular, it is noted that many of the implemented approaches were previously formulated in the methodo-

logical recommendations of the Ministry of Labor of the Russian Federation, but only in 2020 they were imperatively fixed in the acts of the Government. The article assesses the possible consequences of the implementation of the various aspects of the proposed administrative changes, including the risks of abuse in reducing the number of civil servants, as well as in rationing of «standard» units.

The study notes that the administrative changes under consideration do not apply to the federal executive authorities of the presidential block, the executive authorities of the regions, as well as the local administrative bodies. At the same time, this stage of administrative transformation may become the main stage in the future for carrying out a larger-scale administrative reform in the context of building a unified system of public power.

Special attention is paid to the experience of building an official structure in the US federal authorities, as well as to the analysis of recent changes in the field of the US civil service. According to the obtained results the conclusion is made that the Russian administrative reform affects not only on the quantitative reduction of public servants, and establishes requirements for setting the number of the structural units and characteristics of their administration, but also has significant potential for development to legally and theoretically justify the allocation of positions to specific groups and categories.

**Keywords:** administrative reform; public service; civil servant; government; ministry; optimization; reorganization; executive branch.

**Citation:** Zanko, T.A. (2021). Preobrazovaniya vnutrenney organizatsii federalnykh organov ispolnitelnoy vlasti 2020 g. [Transformations of the Internal Organization of the Federal Executive Bodies 2020]. *Public Administration Issues*, no 2, pp. 107–125 (in Russian).

#### REFERENCES

- 1. Barabashev, A.G. (2016). Krizis gosudarstvennogo upravleniya i ego vliyanie na osnovnye administrativnye paradigmy gosudarstva i byurokratii [The Crisis of Public Administration and its Influence on the Main Administrative Paradigms of the State and Bureaucracy]. *Public Administration Issues*, no 3, pp. 163–194.
- 2. Barabashev, A.G. & Klimenko, A.V. (2010). Administrativnaya reforma i reforma gosudarstvennoi sluzhby v Rossii voprosy realizatsii i koordinatsii [Administrative Reform and Civil Service Reform in Russia Issues of Implementation and Coordination]. *State and Municipal Administration*, no 8.
- 3. Burov, A.V. & Ovakimyan, M.A. (2015). Sovremennye podkhody i metody normirovaniya chislennosti federal'nykh gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh i ikh sovershenstvovanie [Modern Approaches and Methods of Rationing the Number of Federal State Civil Servants and their Improvement]. *Public and Municipal Administration. Scholarly Notes*, no 1, pp. 16–24.
- 4. Coaldrake, P. (1982). Civil Service Reform in the USA: Promise Versus Reality. *Australian Journal of Public Administration*, vol. 41, no 2, pp. 99–118.

- 5. Dobrolyubova, E.I., Klochkova, E.N. & Yuzhakov, V.N. (2018). Chislennost' i oplata truda federal'nykh gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh v usloviyakh vnedreniya programmno-tselevykh i proektnykh podkhodov [The Number and Remuneration of Federal Government Civil Servants in the Context of the Implementation of Target-oriented and Project-based Approaches]. Moscow: Delo.
- 6. Khabrieva, T.Ya., Nozdrachev, A.F. & Tikhomirov, Yu.A. (2006). Administrativnaya reforma: resheniya i problemy [Administrative Reform: Solutions and Problems]. *Journal of Russian law*, no 2, pp. 3.
- 7. Naryshkin, S.E. & Khabrieva, T.Ya. (2006). Administrativnaya reforma v Rossii: nekotorye itogi i zadachi yuridicheskoi nauki [Administrative Reform in Russia: Some Results and Objectives of Legal Science]. *Journal of Russian law*, no 11, vol. 119, pp. 3–13.
- 8. Naryshkin, S.E. & Khabrieva, T.Ya. (2006). *Administrativnaya reforma v Rossii: nauchno-prakticheskoe posobie* [Administrative Reform in Russia: Scientific and Practical Guide]. Moscow: Contract.
- 9. Obolonsky, A.V. (2017). The Crisis of the Bureaucratic State and the Failed Attempts to Overcome it in the Russian Public Service. *Croatian and Comparative Public Administration*, no 4, pp. 569–591.
- 10. Rudoy, V.V. (2009). Shtatnaya chislennost' organov gosudarstvennoi vlasti i mestnogo samoupravleniya (sovremennye podkhody k ee normirovaniyu [The Staffing of Public Authorities and Local Self-Government (Modern Approaches to Its Regulation)]. *Power*, no 9, pp. 77–80.
- 11. Sanders, R. (2020). Letter of Ronald Sanders. Available at: https://cdn.govexec.com/media/gbc/docs/pdfs\_edit/102720ew1.pdf (accessed: 12 January 2021).
- 12. Sheburakov, I.B. (2015). Metodiki normirovaniya chislennosti sluzhashchikh [Methods of Rationing the Number of Employees]. *Public Administration*, no 2, pp. 63–66.
- 13. Starilov, Yu.N. (2016). Sistema federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti: formirovanie v poryadke transparentnogo zakonotvorchestva ili pravitel'stvennykh protsedur? [System of Federal Executive Authorities: Formation in the Order of Transparent Law-Making or Government Procedures?]. *Bulletin of the Voronezh State University. Series: Law*, no 3, vol. 26, pp. 16–57.
- 14. Starilov, Yu.N. (2017). Tselesoobraznost' ili zakonnost': kakoi kriterii luchshe dlya praktiki formirovaniya sistemy federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti? [Expediency or Legality: Which Criterion is Better for the Practice of Forming the System of Federal Executive Bodies?]. *Administrative Law and Process*, no 3, pp. 24–32.

# МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ВОЗМОЖНОСТИ И ОГРАНИЧЕНИЯ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

## Бухарский В.В., Лавров А.М.<sup>1</sup>

#### Аннотация

В последние десятилетия бюджетная децентрализация – один из важнейших трендов реформ государственного управления. В ее основе лежит принцип субсидиарности: местные органы власти должны выполнять собственный набор функций и принимать собственные бюджетные решения за счет местных налоговых доходов. Важность бюджетной децентрализации отмечена в международных документах, например, в Маастрихтском договоре и Европейской хартии местного самоуправления. В настоящей работе приведен обзор исследований существующих академических знаний в области бюджетной децентрализации и межбюджетных отношений. Основное внимание уделено возможностям и ограничениям децентрализации, эмпирическим оценкам ее влияния, последним теоретическим концепциям межбюджетных отношений и ключевым принципам регулирования.

**Ключевые слова:** государственное управление; межбюджетные отношения; бюджетная децентрализация; «жесткие» бюджетные ограничения; бюджетный федерализм; бюджетные стимулы; субнациональные органы власти.

## Введение

Бюджетная децентрализация – один из ключевых элементов реформ за последние десятилетия как в развивающихся, так и в развитых странах мира вне зависимости от их формы государственного устройства. Более того, по отдельным признакам некоторые унитарные государства могут фактически превосходить федеративные по уровню децентрализации.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> *Бухарский Владислав Витальевич* – аспирант Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», сотрудник Научно-исследовательского финансового института Министерства финансов РФ. Адрес: 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: bukharsky@nifi.ru *Лавров Алексей Михайлович* – кандидат географических наук, профессор, заведующий кафедрой финансового менеджмента в государственном секторе, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». Адрес: 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: Aleksei.Lavrov@minfin.ru

В настоящее время переход к децентрализации во многих странах активно поддерживается международными организациями ОЭСР и Всемирным банком.

Концепция децентрализации более четко оформилась во второй половине XX в., хотя первые ее идеи появились гораздо раньше. В гипотезе Тибу (1956) децентрализация рассматривалась как инструмент конкурентной борьбы за избирателей между субнациональными правительствами в предоставлении услуг. Р. А. Масгрейв (1959) считал, что децентрализация межбюджетных отношений способствует эффективному распределению ресурсов или общественных благ. М. Олсон (1969) полагал, что именно субнациональные правительства должны принимать решения о размере необходимых государственных расходов и мобилизованных государственных доходов. У. Оутс (1972) предложил теорему децентрализации, которая формализует эффективность децентрализованного решения о предоставлении местных общественных благ.

Все вышеуказанные идеи в позитивном ключе описывали процессы децентрализации, однако позже и в последнее время стали появляться исследования, показывающие неоднозначность результатов такой децентрализации и даже признаки ухода от федерализма некоторых стран, в том числе Российской Федерации (Zulkarnay, 2018). Вместе с тем в настоящее время существует также ряд международных документов, которые направляют страны по пути децентрализации: Маастрихтский договор<sup>2</sup> между 12 странами ЕС в 1992 г. – в нем субсидиарность рассматривается как основной принцип федерализма, или Европейская хартия местного самоуправления<sup>3</sup>, которую с 1985 г. и по сегодняшний день последовательно подписали все государства – члены Совета Европы. Последний документ включает реформы политической, административной и фискальной децентрализации, каждая из которых имеет свои особенности.

Настоящий обзор исследований в области межбюджетных отношений и бюджетной децентрализации в контексте государственного управления соотносится с концепцией New Public Management (NPM) и ее применением при реформировании общественного сектора.

# Межбюджетные отношения и государственное управление

Межбюджетные отношения описываются теориями федерализма, что подтверждается и недавними исследованиями относительно преподавания в университетах, где они рассматриваются как единое целое. В исследовании (Kincaid & Cole, 2016) анализировались результаты опроса американских членов Секции межправительственного администрирования и управ-

 $<sup>^2\,</sup>$  URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1992:191:FULL&from=EN (дата обращения: 20.01.2021).

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> URL: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122 (дата обращения: 20.01.2021).

ления (SIAM), Американского общества государственного управления (ASPA) и руководителей департаментов правительства США из NASPAA по преподаванию курсов по межбюджетным отношениям и/или федерализму. Авторы пришли к выводу, что преподавание данных дисциплин в большей степени характерно именно для государственного управления, нежели, например, для политологии.

Вместе с тем с 1980-х гг. проявляются признаки начала кризиса внимания к тематике в США. Как указывается в (Wright et al., 2009), количество ссылок на федерализм и межбюджетные отношения в обзорах государственного управления несколько сократилось. Это объясняется появлением таких концепций, как, например, совместное и сетевое государственное управление. Они рассматривают межсекторальные связи (O'Leary & Vij, 2012) или многоуровневое управление, которое подчеркивает распространение принятия решений на нескольких уровнях государственного управления – от местного до глобального (Piattoni, 2009). Однако интерес к федерализму в контексте вопросов связи глобализации с государственным управлением также вырос уже в исследованиях 2010-х гг. (например, Gulrajani & Moloney, 2012).

Так или иначе, межбюджетные отношения сейчас являются одним из приоритетных направлений реформ в федеративных и особенно унитарных государствах. Так, начиная с 1985 г. и по настоящее время все государства – члены Совета Европы (47 стран, включая Россию в 1996 г.) подписали Европейскую хартию местного самоуправления, в соответствии с которой местные органы власти стран должны были получить административную, финансовую и политическую независимость (European Charter of Local Self-Government, 1985). В таких международных организациях, как Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Всемирный банк и Международный валютный фонд (МВФ) ведутся специальные блоки исследований, посвященных межбюджетным отношениям. Так, в OECD Working Papers on Fiscal Federalism начиная с 2006 г. и по настоящее время стабильно выходят доклады, рекомендации и обзоры лучших практик в области межбюджетных отношений, бюджетной децентрализации и федерализма<sup>4</sup>. Каталог данных по бюджетной децентрализации и федерализму также собирается в отдельной рубрике сайтов Всемирного банка<sup>5</sup> и МВФ<sup>6</sup>.

Идея децентрализации была значительно расширена в контексте NPM (Plaček et al., 2020; Androniceanu et al, 2019; Finžgar, 2019). Как отмечается в исследованиях (см., например: Smoke, 2015), децентрализация – это универсальный инструмент реформ, особенно в странах с развивающейся экономикой, таких как Вьетнам, Китай, Пакистан, Индия, Уган-

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> URL: https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/oecd-working-papers-on-fiscal-federalism\_22265848?page=1 (дата обращения: 20.01.2021).

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> URL: https://datacatalog.worldbank.org/dataset/fiscal-decentralization-and-federalism (дата обращения: 20.01.2021).

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> URL: https://data.imf.org/?sk=1C28EBFB-62B3-4B0C-AED3-048EEEBB684F (дата обращения: 20.01.2021).

да и Танзания. Реформы в духе «одного размера для всех» подверглись критике, поскольку децентрализация – это сложный процесс, который часто реализуется в динамичной среде, характеризующейся очевидной неоднородностью. Отмечается, что данный тип реформ намного разнообразнее и сложнее, нежели ожидалось, так как для достижения эффективной и устойчивой децентрализации необходим комплексный анализ ситуации конкретной страны и стратегический подход, учитывающий все обстоятельства.

## Возможности и ограничения бюджетной децентрализации

Влияние бюджетной децентрализации на развитие государств может выглядеть достаточно противоречиво, что объясняется различием в механизмах децентрализации (Dougherty et al., 2019). Тем не менее существует значительное количество литературы о прямых и косвенных результатах децентрализации. В основном эти эффекты принято разделять на две-три категории: 1) экономические, 2) политические и 3) административные.

Преимущества децентрализации сводится к следующим аргументам.

#### Экономические преимущества

- 1. Как давно было отмечено классиками, децентрализация дает возможность повысить экономическое благосостояние путем адаптации предоставления государственных услуг к разнородным предпочтениям небольших групп населения (Wallis & Oates, 1988).
- 2. По сравнению с централизованной системой управления децентрализация способствует лучшей подотчетности, поскольку она меняет стимулы властей, обслуживающих местное население (Boadway & Shah, 2009). Это контрастирует с централизацией, которая, хотя и обеспечивает преимущества координации политики, но имеет издержки с точки зрения уменьшения подотчетности.
- 3. Способствуя повышению эффективности и производительности государственного сектора, децентрализация оказывает влияние на повышение производительности и в частном секторе (Blöchliger, Égert & Fredriksen, 2013).
- 4. Недавними эмпирическими исследованиями подтверждается, что децентрализация может способствовать снижению региональных различий экономического развития (Bartolini, Stossberg & Blöchliger, 2016).
- 5. Снижая концентрацию политической власти и ослабляя влияние корыстных интересов на государственную политику, децентрализация тем самым способствует демократии, развитию и долгосрочному экономическому росту (Amagoh & Amin, 2012).
- 6. При полной автономии доходов местные власти могут инвестировать в политику, которая со временем увеличивает их доходы. В обратном случае у местных чиновников нет стимулов проводить инвестиционную политику, так как все выгоды от роста и развития достаются правительствам более высокого уровня (Vigneault, 2010; Shkarlet et al., 2019).

## Политические и административные преимущества

- 1. Децентрализация может улучшить политическую стабильность путем снижения напряженности, возникшей на различных территориях (Bird, 2003).
- 2. Децентрализация имеет потенциал для поддержки и расширения участия граждан, способствуя сближению правительства с гражданами и повышению доступности правительства.
- 3. Децентрализация вносит локальный аспект в лоббирование, и это уменьшает «монопольную власть» в погоне за рентой на национальном уровне (Bordignon, Colombo & Galmarini, 2008).
- 4. Децентрализация обеспечивает платформу для экспериментов с государственной политикой, инновационность которой на субнациональном уровне правительства может быть дополнительно усилена, если будут созданы механизмы систематической поддержки и поощрения субнациональных правительств к внедрению своих собственных программ (Oates, 1985).

Ограничения децентрализации могут быть связаны со следующими положениями.

#### Экономические ограничения

- 1. Несоответствие между обязанностями, распределенными субнациональным правительствам, и доступными им ресурсами.
- 2. Отсутствие реальной фискальной автономии: фискальная децентрализация это не только назначение задач субнациональных правительств, но и предоставление им некоторой автономии собирать ресурсы и управлять ими обычно доходы менее децентрализованы, чем расходы (OECD, 2018).
- 3. Децентрализация может привести к потере определенной экономии за счет масштаба (Oates, 1985).
- 4. Без конкретных мер по укреплению потенциала бедных регионов выгоды от децентрализации могут получить только самые развитые и процветающие регионы, что, следовательно, будет способствовать усилению регионального неравенства (Bartolini, Stossberg & Blöchliger, 2016).
- 5. Риск несогласованных государственных инвестиций (Kappeler et al., 2013).
- 6. Проблема нахождения баланса между доходами из собственных источников и межбюджетными трансфертами (Blöchliger & Kim, 2016).

## Политические и административные ограничения

- 1. Поглощения местной элиты и коррупция могут поставить под угрозу преимущества децентрализации.
- 2. Дублирование назначений между уровнями управления, что постоянно упоминается в странах ОЭСР.
- 3. Проблемы, связанные с неясностью соотношения ролей субнациональных правительств и деконцентрированной центральной государственной администрации на территориях.

- 4. Без адекватного механизма перераспределения финансовых ресурсов в бедные юрисдикции децентрализация может привести к значительным региональным различиям в сфере здравоохранения, образования и социального обслуживания (Martinez-Vasquez, 2011).
- 5. Отсутствие достаточного административного, технического или стратегического потенциала является одной из наибольших проблем в области децентрализации.

Таким образом, каждая из стран должна найти свой способ использования преимуществ (возможностей) децентрализации и при этом минимизировать ее риски и обойти ограничения.

# Подходы к бюджетной децентрализации и ее измерению

В общем случае бюджетная децентрализация может осуществляться за счет передачи налогов или за счет передачи межбюджетных трансфертов. Наиболее распространенный показатель децентрализации – доля субнациональных бюджетов в общей величине того или иного параметра консолидированного бюджета, которая используется во многих аналитических материалах ОЭСР (ОЕСD, 2019; 2020). Чаще всего мерой фискальной децентрализации является автономия доходов или доля расходов местных органов власти, финансируемых за счет доходов из собственных источников. Тем не менее для более полного измерения автономии доходов требуется также учет права устанавливать налоговые ставки и назначать хотя бы один значительный источник налогов (Vigneault, 2010). В исследованиях ОЭСР существует практика оценки налоговой автономии субнациональных властей путем разделения налоговых поступлений с указанием категорий по свободе действий над налоговыми ставками и базами<sup>7</sup>.

Ввиду того, что простые индикаторы не могут в полной мере охарактеризовать степень децентрализации в странах, исследователями ОЭСР была предложена концепция покупательной способности (spending power of SNGs), состоящей из пяти критериев (Dougherty et al., 2019): 1) автономность в формировании основных целей политики, 2) степень контроля за бюджетом и его зависимость от грантов, 3) степень контроля аспектов государственной службы (например, наличие права устанавливать заработную плату), 4) степень контроля стандартов предоставления услуг, 5) степень проведения мониторинга услуг (финансовый контроль, школьные тесты и т.д.). Пока что этот индикатор находится в стадии разработки и апробации, поэтому не имеет оценок по всему перечню стран ОЭСР.

Что касается выбора пути децентрализации доходов, то большинство исследований склоняется к приоритизации собственных доходов над трансфертами, что объясняется следующим (см.: Blochliger & Kim, 2016):

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Taxing power of sub-central governments. URL: https://www.oecd.org/media/oecdorg/directorates/centrefortaxpolicyandadministration/A%20taxonomy%20of%20tax%20autonomy.doc (дата обращения: 20.01.2021).

- более высокая свобода действий и распоряжения собственными средствами, так как трансферты могут быть целевыми;
- большее вовлечение граждан в бюджетно-политический процесс, поскольку субнациональные власти вынуждены быть подотчетными за собственные источники доходов;
- выше способность к общей мобилизации дополнительных налоговых поступлений;
- наличие более «жестких» критериев бюджетных ограничений, которые могут быть смягчены в случае межбюджетных трансфертов;
- минимизация политического фактора за счет уменьшения влияния федерального центра через бюджетные потоки.

Тем не менее существует лишь несколько налогов, которые можно децентрализовать на уровне местных органов власти без ущерба для экономической эффективности (Jílek, 2015). В целом же при децентрализации доходов следует обращать внимание на следующие правила:

- наиболее зависимые от экономической конъюнктуры налоговые поступления должны быть закреплены за более высоким уровнем бюджетной системы (примеры таких налогов подоходные и имущественные налоги);
- за конкретным уровнем власти должны быть закреплены налоговые базы, чей рост зависит от экономической политики данного уровня власти (например, налоги на малый бизнес эффективно закреплять за нижестоящими уровнями);
- налоговые поступления с наиболее мобильной налоговой базой должны быть закреплены за более высоким бюджетным уровнем (например, недвижимость не мобильна, поэтому имущественные налоги можно закреплять за местными бюджетами);
- налоговые поступления с наиболее равномерным распределением налоговой базы могут быть закреплены за более низким бюджетным уровнем и наоборот: например, распределение ресурсных налогов крайне неравномерно, поэтому их следует закреплять за самым высоким бюджетным уровнем;
- налоги, носящие перераспределительный характер, должны быть в основном закреплены за самым высоким уровнем власти;
- налоги и сборы, представляющие собой опосредованную плату за бюджетные услуги, должны поступать в бюджет, финансирующий эти услуги (например, государственная пошлина).

Нельзя также утверждать, что каждая из территорий имеет одинаковые доходные возможности для финансирования расходных полномочий. Подобный разрыв называют «горизонтальным дисбалансом», который компенсируется системой межбюджетных трансфертов.

Аргументы в пользу межбюджетных трансфертов могут быть названы следующие:

- компенсирование вертикального бюджетного дисбаланса;
- компенсирование горизонтального бюджетного дисбаланса, поскольку налоговые базы могут быть размещены неравномерно;

- компенсация чрезвычайных расходов, поскольку в отдельных регионах может быть повышенная нагрузка расходов социального характера (гораздо больше пенсионеров и т.д.);
- устранение перетекания человеческих ресурсов в другие регионы: финансирование особо важных направлений, по которым на местном уровне не хватает средств.

# Децентрализация и межбюджетные отношения в контексте последних теорий

Базовыми для концепции децентрализации и межбюджетных отношений являются такие принципы бюджетного федерализма, как субсидиарность, соответствие, налогообложение выгод и эффект масштаба (Boadway & Shah, 2009). Однако сегодня также существуют и развиваются более комплексные и современные модели и теории, касающиеся затрагиваемой тематики.

Согласно ранним теориям бюджетного федерализма (так называемым теориям бюджетного федерализма первого поколения) субнациональные органы власти рассматривались как «доброжелательные», стремящиеся объективно предоставлять информацию о необходимости бюджетных средств и не злоупотребляющие расходами (Brennan et. al., 1980). И все же, как отметил Б. Вайнгаст, при распределении трансфертов имеют место необоснованные договоренности об объеме между уровнями правительства, а также политические признаки при направлении средств на субнациональный уровень (Weingast, 2009).

По представлениям бюджетного федерализма второго поколения, бюджетная децентрализация должна соответствовать пяти условиям: (1) иерархии бюджетных уровней, (2) субнациональной автономии, (3) общему рынку, (4) «жестким» бюджетным ограничениям, (5) институционализированной власти (Weingast, 2009). Эти условия относятся к модели федерализма, «сохраняющего рынок», в которой фокус устанавливается на выравнивании перераспределения ресурсов между регионами, принимая во внимание политические интересы государственных должностных лиц для стимулирования роста субнациональной экономики (Nukpezah & Ahmadu, 2020). Проблемы соотношения «жестких» и «мягких» бюджетных ограничений, стимулов и влияния децентрализации на развитие территории являются наиболее исследуемыми в эмпирических работах, о которых говорится в следующем параграфе.

В литературе также обращается внимание на ситуации, когда национальные органы власти, минуя региональные органы, через межбюджетные трансферты взаимодействуют напрямую с муниципальными властями, создавая тем самым «федерализм песочных часов» – ситуацию, при которой в значительной степени минуется уровень штата/провинции (Poirier, 2018). Модель «песочных часов» дает национальным и местным органам власти, особенно столичным и муниципальным властям, относительно высокий уровень политической, фискальной и административной авто-

номии по сравнению с провинциями. Согласно исследованию (Boadway & Dougherty, 2018), крупные города имеют ключевое значение для экономического роста и инноваций, поэтому необходимо уделять первоочередное внимание созданию механизмов финансирования, предоставляющих муниципалитетам возможность и свободу действий для реализации важных инфраструктурных программ и местных услуг.

# Актуальные вопросы эмпирических исследований децентрализации и межбюджетных отношений

Ключевым направлением в эмпирических исследованиях бюджетной децентрализации и межбюджетных отношений в последние годы стало их влияние на экономическое развитие территорий, эффективность бюджетной политики субнациональных органов власти. То есть в большинстве работ проводится эмпирический анализ зависимости уровня децентрализации (по доходам, расходам, межбюджетным трансфертам и другим индикаторам) и уровня экономического развития, фискальной дисциплины, качества оказываемых услуг. Параллельно рассматривается сочетание проблем «мягких» и «жестких» бюджетных ограничений.

Значительный пласт работ находит положительным влияние децентрализации на эффективность субнациональных органов власти.

Результаты некоторых российских исследований подтверждают, что децентрализация расходов положительно связана с региональным экономическим ростом в России. Это позволяет предположить, что российские регионы могли бы извлечь выгоду из дальнейшей передачи расходов муниципалитетам (Alexeev, 2016). В работе Е. Н. Тимушева (2018) на примере России показано, что большой объем межбюджетных трансфертов и низкая зависимость местных бюджетных расходов от местного налогового потенциала занижают эффективный уровень местной бюджетной децентрализации. Дефицит самостоятельности органов региональной и местной власти в осуществлении расходных полномочий и тенденция падения местной бюджетной децентрализации в России в 2009–2016 гг. дополнительно ослабляют имеющиеся у органов власти регионов и муниципалитетов фискальные стимулы развития местной экономики (там же).

В работе (Jia et al., 2020) отмечается, что улучшение местной налоговой автономии является более эффективным способом, чем увеличение финансовых трансфертов для финансирования местных органов власти при одновременном укреплении местной финансовой дисциплины. В исследовании (Eyraud & Lusinyan, 2013) приведены эконометрические результаты, которые подтверждают широко распространенное мнение, что децентрализация расходов, финансируемая за счет собственных доходов, является выгодной и что сокращение доли субнациональных расходов, финансируемых за счет трансфертов и займов, ведет к улучшению бюджетных результатов.

Относительно небольшое число исследований находит влияние бюджетной децентрализации на стимулы местных властей неоднозначным.

В работе (Escolano, J. et al., 2012) с использованием группы из 27 европейских стран делается вывод, что децентрализация расходов улучшает бюджетную дисциплину правительства, но децентрализация доходов имеет противоположный эффект. Е. Н. Тимушев (2020) доказывает существование перевернутой U-образной зависимости инвестиций от децентрализации, а также превосходство доходной децентрализации над расходной с точки зрения влияния на экономическое развитие. К. Ли (Li, 2016) отмечает, что влияние фискальной децентрализации на налоговые льготы и, как следствие, на мобилизацию доходов неоднозначно и зависит от структуры отношений между центральным и местным правительством. А. Филиппетти и А. Сакки (Filippetti & Sacchi, 2016) также показывают в своем исследовании, что влияние фискальной децентрализации на рост в решающей степени зависит от полномочий субнациональных правительств: налоговая децентрализация приводит к более высоким (более низким) темпам экономического роста в сочетании с высокой (низкой) административной и политической децентрализацией. В работе (Baskaran et al., 2016) указывается на то, что на результаты исследований существенно влияют характеристики исходных эмпирических моделей и выборки, а единого мнения о рассматриваемом влиянии не может быть пока сформировано, поскольку еще не определены точные подходы к определению децентрализации (там же).

Совсем небольшое количество исследований рассматривают влияние бюджетной децентрализации на стимулы местных властей негативным образом.

В работе (Gemmel et al., 2016) обнаруживается отрицательная связь между децентрализацией расходов и экономическим ростом в случае превышения субнациональных расходов над доходами. В исследовании 3. Янга (Yang, 2016) показывается, что эффект децентрализации является отрицательным в случае чрезмерной передачи расходов на нижестоящий уровень власти. Данный вывод также подтвержден на примере России: государственные расходы в регионах чрезмерно децентрализованы, что связано со снижением темпов регионального экономического роста (Юшков, 2016). Собственные доходы муниципалитетов при этом составляют только 50% их совокупных доходов (вторая половина – межбюджетные трансферты).

Проблема соотношения «мягких» и «жестких» бюджетных ограничений рассматривается в ряде исследований с точки зрения стимулов для местных органов власти. Находится преимущественно положительное влияние для «жестких» и отрицательное – для «мягких» бюджетных ограничений.

М. Алексеев с соавт. (Alexeev et al., 2019) выявили, что повышенная зависимость муниципальных бюджетов от трансфертов регионального правительства приводит к увеличению дефицита консолидированного регионального бюджета, поддерживая логику «мягких» бюджетных ограничений. Е. В. Журавская на примере Российской Федерации (Zhuravskaya, 2000) показала, что любые изменения в собственных доходах местного самоуправления почти полностью компенсируются изменениями в общих доходах.

Это ведет к чрезмерному регулированию государством частного бизнеса и смягчению бюджетных ограничений. Показано, что фискальные стимулы являются детерминантом становления частного бизнеса и эффективности предоставления общественных благ. В работе Х. Дж. Смита с соавт. (Smith, et al., 2019) делается вывод, что субнациональная финансовая устойчивость улучшается, когда центральные правительства имеют четкие правила в отношении межправительственных трансфертов и более (рыночную) либеральную политику (что соответствует элементам «жестких» бюджетных ограничений), в то время как субнациональные правительства, имеющие больший бюджетный потенциал и меньше межправительственных трансфертов, могут более эффективно управлять своим долгом.

Исключительно редко встречаются работы с обратными результатами для «мягких» и «жестких» бюджетных ограничений. Например, в исследовании (Besfamille & Lockwood, 2008) на основе системно-логического метода было обнаружено, что в некоторых ситуациях «мягкие» бюджетные ограничения могут быть лучше «жестких». В частности, региональные правительства могут прилагать слишком много усилий в условиях «жестких» бюджетных ограничений, и некоторые эффективные проекты не запускаются, что приводит к недостаточным инвестициям.

# Нормативно-правовое регулирование бюджетной децентрализации и межбюджетных отношений

Бюджетная децентрализация с привязанными к ней межбюджетными отношениями сопровождается появлением значительной автономии у субнациональных органов власти, которая на практике существует в рамках определенного нормативно-правового регулирования. Такое регулирование со стороны национальных властей обычно связано с долговой политикой субнационального уровня, проведением аудита и мониторинга, установлением фискальных правил и правил отчетности, согласно которым в дальнейшем необходимо вносить коррективы в систему межбюджетных отношений страны.

### Фискальные правила

В большинстве стран ОЭСР национальное правительство занимается мониторингом субнациональных долгов, который реализуется чаще всего установлением контроля над размером и целью долга и реже – посредством рыночного механизма, без ограничений национального правительства. Эмпирические исследования показывают, что кредитные рейтинги субнациональных правительств, как правило, соответствуют суверенному рейтингу страны вне зависимости от финансового состояния регионов или муниципалитетов, поскольку вероятность поддержки со стороны вышестоящего уровня весьма высока (Vammalle & Hulbert, 2013).

На практике принято выделять четыре основных типа ограничения для субнациональных органов власти: правила бюджетного баланса, ограничения расходов, налоговые ограничения и ограничения по заимствованиям.

Результаты исследований стран – членов ОЭСР показывают<sup>8</sup>, что наиболее распространенными являются фискальные правила бюджетного баланса (26 региональных и муниципальных уровней власти) и заимствований (23 региональных и муниципальных уровня власти). Субнациональные правительства в половине стран имеют ограничения в автономии изменения доходов за счет налогов, и только в пяти случаях можно зафиксировать ограничения по расходам. Подобная редкая представленность последнего типа фискальных правил объясняется сложностью его соблюдения на местном уровне ввиду высокой политической чувствительности расходов. Следует отметить, что ряд стран использует комбинацию фискальных правил, при этом в отношении субнационального правительства Дании и Австралии применяется весь набор приведенных ограничений. В Российской Федерации действуют наиболее распространенные правила.

Ограничения по заимствованиям могут существовать в разных вариациях. Реже всего наблюдается вариант, когда заимствования на финансирование текущих расходов вовсе запрещены, как, например, в Дании, Корее и Испании. В Польше заимствования запрещены, если уровень государственного долга превышает 60% ВРП. Широко распространено требование предварительного согласования заимствований с верхним уровнем власти, включая разрешение на заимствования в иностранной валюте (например, в Мексике и Турции), однако использование такого подхода в странах ОЭСР постепенно сокращается (в Японии и Корее формальное требование получения разрешения от правительства более высокого уровня в настоящее время ослаблено). В Норвегии и Испании предварительное ограничение может быть наложено, когда субнациональные правительства нарушают согласованный дефицит или предполагаемые заимствования имеют значительный объем. Например, в Испании местные органы власти могут занимать до 30% текущих доходов для покрытия краткосрочных потребностей в ликвидности, тогда как долгосрочные заимствования ограничиваются капиталовложениями («золотое правило»). В Чешской Республике, Финляндии, Нидерландах и Японии никаких ограничений на доступ к займам не применяется, однако следует учитывать, что строгие требования к бюджетному сальдо могут также на практике запретить доступ к заимствованиям. Так, например, в Германии с 2009 г. введено правило «долгового тормоза», согласно которому бюджеты земель должны быть сформированы без дефицита, и лишь в случае экономически негативных циклов могут быть использованы заимствования. Подобный подход подразумевает выделение структурной и циклической составляющей дефицита (а затем и долга) путем оценки эластичности поступления основных налогов по ВРП.

#### Налоговая автономия

Как показывает теория, субнациональная автономия является важным элементом эффективной системы межбюджетных отношений. К одной из таких характеристик субнациональной автономии следует относить налого-

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Распределение стран по применению субнациональных фискальных правил можно посмотреть, например, в исследовании К. Фредриксена (Fredriksen, 2013).

вую автономию, или степень свободы, которую национальное правительство оставляет нижним уровням власти в отношении налоговой политики. Указанная автономия распространяется на право вводить или отменять налог, устанавливать налоговые ставки, определять налоговую базу или предоставлять налоговые льготы или льготы отдельным лицам и фирмам. В ряде стран те или иные налоги не регулируются одним уровнем власти: это осуществляется совместно, на оговоренных пропорциях, что делает налоговую политику субнациональных правительств достаточно ограниченной. Следует отметить, что в целом в большинстве стран ОЭСР принято оставлять за субнациональным уровнем власти максимально возможную свободу управления налоговыми ставками и базой, однако их удельные налоговые доходы в консолидированном бюджете страны значительно варьируются.

В большинстве унитарных стран налоговые доходы формируются за счет налогов, по которым предусмотрена свобода действий в отношении ставки, однако этот вариант в случае федераций и квазифедераций представлен преимущественно только на муниципальном уровне. Для стран с трехуровневой системой управления региональный уровень, как правило, более автономный: в Швейцарии, США, Канаде, Испании, Мексике и Бельгии региональные власти устанавливают налоговую ставку и любые налоговые льготы без необходимости консультаций с правительством более высокого уровня. Подобный уровень автономии характерен как для регионального, так и для муниципального уровня власти в Австралии. Следует отметить, что муниципальный уровень власти в странах ОЭСР не только менее автономен (по сравнению с региональным) в свободе действий по налоговым ставкам, но также и менее значим по доле налоговых доходов: лишь в Швейцарии, США и Канаде в местные бюджеты зачисляется более 10% налоговых доходов, что является сколь-либо значимой величиной по сравнению с остальными странами.

В целом по странам ОЭСР около 77,6 и 74,9%<sup>10</sup> налоговых доходов регионального и муниципального уровня соответственно формировались достаточно автономно, однако в случае унитарных стран (а также Германии и Италии) также были широко распространены действия в рамках соглашений о разделении налогов. За последние десятилетия просматривается тенденция к увеличению автономности субнационального уровня, что может быть связано как с законодательными изменениями (например, в Бельгии, Италии или Испании), так и с циклическими факторами, которые соотносятся со спецификой распределения видов налогов по уровням власти.

#### Расходная автономия

По данным OECD Fiscal Decentralisation Database, доля государственных расходов, приходящаяся на субнациональные бюджеты в странах ОЭСР, варьируется от менее чем 8% в Греции и Ирландии до более чем 60% в Дании

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Здесь и далее приведенные выводы сделаны на основе анализа информации из сборника статистики OECD Fiscal Decentralisation Database – OECD.

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> По последним данным OECD Fiscal Decentralisation Database за 2014 г.

и Канаде. В федеративных и квазифедеративных государствах эта доля, как правило, выше, чем в унитарных, при этом расходы муниципальных властей для первых не превосходят уровень расходов на региональном уровне.

В отдельные годы доля расходов субнациональных властей Китая доходила до 85%, из-за чего может показаться, что это наиболее децентрализованная страна в мире, однако данное высокое значение коэффициента не учитывает, что далеко не всегда субнациональные власти имеют свободу действий и выбора в расходовании бюджетных средств. Как правило, часть расходов является переданными полномочиями<sup>11</sup>, в финансировании которых местные власти выступают лишь агентами. Кроме того, субнациональные власти могут быть ограничены различными стандартами и нормами, которые подразумевают обязательные расходы (экологические нормы, стандарты безопасности и т. д.). Имеет место и дифференциация территориальных образований по административному статусу и компетенциям от одной страны к другой, однако в целом общие правила наделения полномочиями отражены в рекомендациях ОЭСР (ОЕСD, 2019).

Следует заметить, что совместные обязанности между правительствами разных уровней влияют на эффективность межбюджетных отношений. На деле исключительность компетенций практически не просматривается. Согласно исследованию (Dougherty & Phillips, 2019) доля решений, в которых задействовано более одного уровня правительства, варьируется в зависимости от страны (максимальная в Бразилии – 70%, минимальная в Чили – 20%), однако в целом федеративные страны делят компетенции чаще, чем унитарные (51 и 36% соответственно). Чаще всего компетенции совмещаются в сфере транспорта и социального жилья, реже – в здравоохранении и образовании. Совместная ответственность делает более важным создание механизмов управления совместными обязанностями.

## Межбюджетные трансферты

Межбюджетные трансферты имеют ключевое значение в наполнении бюджетов субнациональных правительств многих стран и выступают стабилизатором вертикального и горизонтального дисбалансов. Согласно данным сборника Subnational governments in OECD Countries: KEY Data 2018 edition, среди стран ОЭСР наибольшая доля трансфертов в доходах субнациональных бюджетов соответствует Мексике (91,6% на региональном уровне и 87,4% – на муниципальном), а наименьшая – Исландии (11,1%). При этом в Германии и Канаде муниципальные бюджеты в большей степени зависят от межбюджетных поступлений, нежели региональные. В целом, доходы субнациональных бюджетов стран ОЭСР состоят из трансфертов на 37,2%.

В странах ОЭСР широко представлен механизм фискального выравнивания, предусматривающий обеспечение минимального уровня финансовой обеспеченности субнациональных органов власти, достаточного для предоставления населению минимально гарантированного набора услуг.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Часто субнациональные власти отвечают за выплату заработной платы учителям, медицинскому персоналу и т.д.

Этот механизм следует считать естественным спутником децентрализации, поскольку фискальное выравнивание направлено на исправление потенциальных дисбалансов, возникающих в результате субцентральной автономии. В большинстве стран ОЭСР коэффициент Джини по налоговым возможностям регионов после выравнивания сокращается более чем в два раза, причем в Австралии, Германии и Швеции существующий разрыв практически ликвидируется<sup>12</sup>. Подобные элементы германской системы межбюджетного выравнивания вызывали серьезную критику со стороны экспертного сообщества, поскольку они могут приводить к потере стимулов территорий к увеличению налогового потенциала.

Коэффициент Джини в Китае даже после выравнивания сохраняется на сравнительно высоком уровне, а модель межбюджетных отношений этой страны в последние десятилетия представляла особый интерес со стороны исследователей. Этому способствовало то, что межбюджетные трансферты имели преимущественно долгосрочный характер, включали в себя трансферты в зафиксированном объеме на покрытие дефицита, субсидии на финансирование капитальных вложений (инфраструктурных проектов)<sup>13</sup>.

Согласно результатам опросников стран ОЭСР<sup>14</sup>, в большинстве стран действуют соглашения как о выравнивании доходов, так и о выравнивании затрат, причем только в трех из 18 стран действуют только механизмы выравнивания операционных расходов и только в одной стране – выравнивание операционных доходов.

Из нормативно-правового регулирования опыта стран ОЭСР следует сделать несколько выводов, относящихся к межбюджетным трансфертам и фискальной дисциплине субнациональных властей.

Во-первых, в большинстве стран задача полного выравнивания уровня доходов и расходов всех регионов страны не ставится. Например, в Норвегии происходит выравнивание от 55 до 90%, в Дании – от 58 до 85% установленного 90% налогового потенциала. В Германии критерий выравнивания составляет от 0 до 88% среднего уровня налогового потенциала.

Во-вторых, в методиках стран ОЭСР присутствует принцип стабильности распределения финансовой помощи, позволяющий региональным и муниципальным образованиям самостоятельно прогнозировать для себя основной объем получаемой финансовой поддержки на среднесрочную перспективу, в результате чего возрастают стимулы для увеличения собственных доходов. Так, допустимая частота внесения изменений в методи-

 $<sup>^{\</sup>rm 12}$  По последним сводным данным за 2005–2012 гг. в источнике OECD (2013).

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Концепция китайской модели федерализма также заключалась в том, что провинции устанавливали договорные соглашения в области налоговой политики. При этом перечень налогов и уровень ставок устанавливался центром. Условия указанных соглашений были закреплены на пять лет, что создавало уверенность региональных органов власти в том, что прирост налоговых доходов, вызванный экономическим ростом, не будет изъят в вышестоящий бюджет. Таким образом, это создавало высокие стимулы для проведения эффективной бюджетной политики и привлечения инвестиций региональных властей.

 $<sup>^{14}</sup>$  В 2005 г. странам ОЭСР были разосланы опросники по устройству системы межбюджетного выравнивания.

ки в Австралии и Австрии составляет пять лет, в Германии, Италии и ряде других стран – реже чем раз в пять лет.

В-третьих, в ряде стран для минимизации политического фактора и давления при распределении трансфертов были созданы независимые агентства. Так, например, в Дании и Австралии над процессом выравнивания работают независимые органы, которые воспринимают это как техническое задание и не вступают в политические обсуждения. Наиболее идеальным вариантом видится простая и прозрачная формула распределения трансфертов, в которой учтены основные различия.

Однако система выравнивания может не только решать проблему неравенства, но и усугубить его, исказив при этом и стимулы. Так, учет не всех налоговых источников в формуле влечет за собой заниженную оценку финансовых возможностей отдельной группы регионов, что может привести к получению завышенной суммы трансфертов и снизить необходимость мобилизации собственных территориальных доходов. Так, в Канаде и Норвегии исключение из методики доходов от природных ресурсов может иметь нежелательные последствия для справедливости.

Соглашения по выравниванию в ряде стран (например, Японии, Турции и ранее Швейцарии) также учитывают показатель налоговых усилий (tax effort) $^{15}$ , что влияет на соответствующий характер выравнивания: если субнациональное правительство повышает свои налоги, оно может получить сравнительно больше субсидий на выравнивание, и, таким образом, привилегии снова получит определенная группа регионов $^{16}$ .

Если речь заходит о выравнивании по затратам, то следует учесть, что в слабоосвоенных или небольших (но слабозаселенных) регионах оказание услуг будет иметь более существенную нагрузку на бюджет, поскольку, например, содержание больницы имеет фиксированную цену. В ряде стран в формулах учитывается размер региона и такие характеристики, как его плотность заселения; через выделение дополнительного финансирования это может мешать субнациональным властям искать более эффективные решения, например, кооперацию с соседними территориями.

## Другие направления регулирования

За последние несколько десятилетий как на практике, так и в исследовательской литературе могут быть выделены несколько современных тенденций развития регулирования децентрализации: межмуниципальная кооперация, управление крупными городами и ассиметричная децентрализация (OECD, 2020).

Межмуниципальная кооперация – один из важнейших механизмов повышения эффективности предоставления общественных услуг органами местного самоуправления, при реализации которого два или более муниципалитета соглашаются совместно работать над любой из поставленных перед

<sup>15</sup> Соотношение между фактическим доходом и налоговым потенциалом.

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> Наложение потолков и уровней на установление налоговых ставок на субнациональном уровне помогло сдержать стратегическое поведение властей.

ними задач в целях получения взаимной выгоды. Примерами неформального сотрудничества являются совместные услуги или совместные программы в Австралии, Ирландии, Великобритании. Добровольное, но юридически структурированное и управляемое сотрудничество практикуется, например, в Финляндии, Франции, Нидерландах и Швеции. Примеры обязательного сотрудничества с делегированными функциями можно найти, например, в Финляндии, Франции, Португалии и Испании (ОЕСD, 2018; 2019).

Для удовлетворения особых потребностей в расходах мегаполисов и обеспечения их роли в качестве двигателей роста, страны во всем мире внедряют различные модели управления мегаполисами. Выделяют четыре группы (Bird and Slack, 2007): одноуровневая фрагментированная модель управления (Хьюстон, США); одноуровневая консолидированная модель управления (Торонто, Канада); двухуровневая модель управления (Лондон, Англия); добровольное сотрудничество / районы специального назначения (Франция).

Еще одной важной тенденцией в многоуровневом управлении в странах ОЭСР является асимметричная децентрализация. В течение последних семи десятилетий асимметричные схемы стали более распространенными, особенно среди унитарных стран (ОЕСD, 2019). Некоторые унитарные государства имеют сильные элементы асимметрии, в частности, в признании другого статуса для территорий с «сильной» историей или идентичностью (Италия, Великобритания), а также периферийных территорий, таких как крайние регионы, острова, отдаленные регионы в Финляндии или Франции (ОЕСD, 2020)

### Заключение

Как показал настоящий обзор, бюджетная децентрализация – достаточно сложный процесс, который проходит при построении системы межбюджетных отношений в странах мира. Существуют международные нормативные документы и рекомендации, которые их к этому подталкивают. При всех преимуществах, отмеченных в работе, бюджетная децентрализация имеет определенные ограничения экономического, административного и политического характера.

Наиболее актуальной проблеме – проблеме стимулов субнациональных органов власти – посвящены как последние теоретические наработки, так и эмпирические исследования бюджетной децентрализации и межбюджетных отношений. Тем временем отмечается, что для исследований бюджетной децентрализации в настоящее время существует реальная проблема ее оценки: составляются как простейшие показатели, так и сложные интегральные индексы. Тем не менее формализовать эту оценку полностью практически невозможно: в каждой стране свои подходы к обозначению и разграничению полномочий, специфики межбюджетных трансфертов, которые достаточно сложно унифицировать.

Между тем в эмпирических исследованиях результаты зачастую зависят именно от подходов к измерению децентрализации и выбора модели оценки. Однако есть определенное понимание того, что бюджетная децентрализа-

ция приводит к более высоким темпам социально-экономического развития именно в сочетании с высокой административной и политической децентрализацией. Позитивные эффекты децентрализации скорее всего также будут получены в случае улучшения местной налоговой автономии, нежели в случае увеличения финансовых трансфертов для финансирования местных органов власти. Тем не менее ограниченный перечень налогов, который в силу тех или иных причин в реальности можно децентрализовать (особенно в случае высокого регионального неравенства), приводит к необходимости разрабатывать наиболее эффективную систему межбюджетных трансфертов.

Такая система межбюджетных трансфертов должна соответствовать некоторым приведенным в обзоре критериям, в особенности отвечать принципу «жестких» бюджетных ограничений, то есть исключать иждивенческое поведение субнациональных органов власти. В совокупности с наделением достаточной субнациональной бюджетной автономией эталоном для бюджетной децентрализации может служить научно-разработанная модель федерализма, «сохраняющего рынок».

Несмотря на возможные рекомендации, в текущей международной практике встречаются разные подходы к регулированию фискальных ограничений, расходной и доходной автономии субнационального уровня, методам передачи межбюджетных трансфертов. Однако есть практически единое мнение, что субнациональные бюджеты Российской Федерации характеризуются сравнительно слабой автономией в сравнении с зарубежным опытом. Те оценки, которые встречались в обзоре применительно к Российской Федерации, предварительно говорят о том, что российский бюджетный федерализм на практике далек от лучших принципов и научноразработанных концепций (модели федерализма, «сохраняющего рынок», и концепции «жестких» бюджетных ограничений). Это является основной причиной и необходимостью совершенствования отечественной практики регулирования межбюджетных отношений.

#### ЛИТЕРАТУРА:

- 1. Бухарский В.В., Лавров А.М. Оценка выравнивающего и стимулирующего эффектов межбюджетных трансфертов субъектам РФ // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2017. № 1. С. 9–2.
- 2. Тимушев Е.Н. Доходы, гранты и фискальные стимулы: оценка и причины эффектов децентрализации бюджетной системы РФ // Вопросы экономики. 2018. № 1. С. 71–90. URL: https://doi.org/10.32609/0042-8736-2018-1-71-90 (дата обращения: 01.01.2021).

- 3. Тимушев Е.Н. Бюджетные полномочия муниципалитетов ресурсообеспеченных регионов России и внебюджетные инвестиции // Вопросы экономики. 2020. № 4. С. 129–146. URL: https://doi.org/10.32609/0042-8736-2020-4-129-146 (дата обращения: 01.01.2021).
- 4. Юшков А.О. Бюджетная децентрализация и региональный экономический рост: теория, эмпирика, российский опыт // Вопросы экономики. 2016. № 2. С. 94–110. URL: https://doi.org/10.32609/0042-8736-2016-2-94-110 (дата обращения: 01.01.2021).
- 5. Alexeev M. Fiscal Incentives in Federations: Russia and the US Compared // Comp Econ Stud. 2016. No. 58. P. 485–506. URL: https://doi.org/10.1057/s41294-016-0010-4 (дата обращения: 01.01.2021).
- 6. Alexeev M., Avxentyev N., Mamedov A., Sinelnikov-Murylev S.G. Fiscal decentralization, budget discipline, and local finance reform in Russia's regions // Public Finance Review. 2019. Vol. 47. No. 4. P. 679–717. URL: https://doi.org/10.1177/1091142118804245 (дата обращения: 01.01.2021).
- 7. Amagoh F., Amin A.A. An Examination of the Impacts of Fiscal Decentralization on Economic Growth // International Journal of Business Administration. 2012. Vol. 3. No. 6. P. 72–81. URL: https://doi.org/10.5430/ ijba.v3n6p72 (дата обращения: 01.01.2021).
- 8. Androniceanu A., Gherghina R., Ciobănau M. The interdependence between fiscal public policies and tax evasion // Administratie si Management Public. 2019. No. 32. P. 32–41.
- 9. Bartolini D., Stossberg S., Blöchliger H. Fiscal Decentralisation and Regional Disparities // OECD Economics Department Working Papers. OECD Publishing, Paris. 2016. No. 1330. URL: https://doi.org/10.1787/5jlpq7v3j237-en (дата обращения: 01.01.2021).
- 10. Baskaran T., Feld L.P., Schnellenbach J. Fiscal federalism, decentralization, and economic growth: A meta-analysis // Economic Inquiry. 2016. Vol. 54. No. 3. P. 1445–1463. URL: https://doi.org/10.1111/ecin.12331 (дата обращения: 01.01.2021).
- 11. Besfamille M., Lockwood B. Bailouts in federations: is a hard budget constraint always best? // International Economic Review. 2008. Vol. 49. No. 2. P. 577–593. URL: https://doi.org/10.1111/j.1468-2354.2008.00490.x (дата обращения: 01.01.2021).
- 12. Bird R.M. Asymmetric Fiscal Decentralization: Glue or Solvent? // International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University. 2003.
- 13. Bird R., Slack E. An approach to metropolitan governance and finance // Environment and Planning C: Government and Policy. 2007. Vol. 25. No. 5. P. 729–755. URL: https://doi.org/10.1068/c0623 (дата обращения: 04.05.2020).
- 14. Blöchliger H., Kim J. Fiscal Federalism 2016: Making Decentralisation Work. OECD Publishing, Paris. 2016. URL: https://doi.org/10.1787/9789264254053-en (дата обращения: 07.09.2020).
- 15. Blöchliger H., Égert B., Fredriksen K. Fiscal Federalism and its Impact on Economic Activity, Public Investment and the Performance of Educational Systems // OECD Economics Department Working Papers. 2013. No. 1051. URL: https://doi.org/10.1787/5k4695840w7b-en (дата обращения: 07.09.2020).
- 16. Boadway R., Shah A. The Principles of Intergovernmental Transfers. In: Fiscal Federalism: Principles and Practice of Multiorder Governance. Cambridge University Press, Cambridge. 2009. P. 306–350. URL: https://doi.org/10.1017/CBO9780511626883.012 (дата обращения: 04.05.2020).

- 17. Boadway R., Dougherty S. Decentralisation in a Globalised World: Consequences and Opportunities // OECD Working Papers on Fiscal Federalism. 2018. No. 21. URL: https://doi.org/10.1787/ceaaa9b0-en (дата обращения: 07.09.2020).
- 18. Bordignon M., Colombo L., Galmarini U. Fiscal federalism and lobbying // Journal of Public Economics. 2008. Vol. 92. No. 12. P. 2288–2301. URL: https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2008.05.003 (дата обращения: 04.05.2020).
- 19. Brennan G., Buchanan J.M. The power to tax: Analytic foundations of a fiscal constitution. Cambridge University Press. 1980. URL: https://doi.org/10.1017/S0047279400011971 (дата обращения: 04.05.2020).
- 20. Dougherty S., Phillips L. The spending power of sub-national decision makers across five policy sectors // OECD Working Papers on Fiscal Federalism. 2019. No. 25. URL: https://doi.org/10.1787/8955021f-en (дата обращения: 07.09.2020).
- 21. Escolano M.J., Eyraud L., Badia M.M., Sarnes M.J., Tuladhar M.A. Fiscal performance, institutional design and decentralization in European Union countries // International Monetary Fund. 2012. No. 45. P. 32. URL: http://dx.doi.org/10.5089/9781463936464.001 (дата обращения: 07.09.2020).
- 22. Eyraud L., Lusinyan L. Vertical Fiscal Imbalances and Fiscal Performance in Advanced Economies // Journal of Monetary Economics. 2013. Vol. 60. No. 5. P. 571–587. URL: https://doi.org/10.1016/j.jmoneco.2013.04.012 (дата обращения: 07.09.2020).
- 23. European Charter of Local Self-Government. 1985. URL: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122 (дата обращения: 01.07.2020).
- 24. Filippetti A., Sacchi A. Decentralization and economic growth reconsidered: The role of regional authority // Environment and Planning C: Government and Policy. 2016. Vol. 34. No. 8. P. 1793–1824. URL: https://doi.org/10.1177/0263774X16642230 (дата обращения: 07.09.2020).
- 25. Finžgar M., Brezovnik B. Direct International Comparison of EU Member States Fiscal Decentralization Systems with the Conceptual Index of Fiscal Decentralization (CIFD) in the Context of European Charter of Local Self-Government (ECLSG) // Transylvanian Review of Administrative Sciences. 2019. No. 56E. P. 41–59.
- 26. Fredriksen K. Fiscal Consolidation Across Government Levels Part 2. Fiscal Rules for Sub-central Governments, Update of the Institutional Indicator // OECD Economics Department Working Papers. 2013. No. 1071. URL: https://doi.org/10.1787/5k43nxqzhkr1-en (дата обращения: 07.09.2020).
- 27. Gemmel N., Kneller R., Sanz I. Fiscal decentralization and economic growth: Spending versus revenue decentralization // Economic Inquiry. 2013. Vol. 51. No. 4. P. 1915–1931. URL: https://doi.org/10.1111/j.1465-7295.2012.00508.x (дата обращения: 07.09.2020).
- 28. Gulrajani N., Moloney K. Globalizing public administration: Today's research and tomorrow's agenda // Public Administration Review. 2012. Vol. 77. No. 1. P. 78–86. URL: https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02489.x (дата обращения: 07.09.2020).
- 29. Jia J., Ding S., Liu Y. Decentralization, incentives, and local tax enforcement // Journal of Urban Economics. 2020. Vol. 115. URL: https://doi.org/10.1016/j.jue.2019.103225 (дата обращения: 10.03.2020).
- 30. Jílek M. Factors of tax decentralization in OECD-Europe Countries //European Financial and Accounting Journal. 2015. Vol. 10. No. 2. P. 33–49. URL: http://dx.doi.org/10.18267/j.efaj.140 (дата обращения: 07.09.2020).

- 31. Kappeler A., Solé-Ollé A., Stephan A., Välilä T. Does fiscal decentralization foster regional investment in productive infrastructure? // European Journal of Political Economy. 2013. Vol. 31. P. 15–25. URL: https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2013.03.003 (дата обращения: 07.09.2020).
- 32. Kincaid J., Cole R.L. Is the Teaching of Federalism and Intergovernmental Relations Dead or Alive in U.S. Public Administration? // Journal of Public Affairs Education. 2016. Vol. 22. P. 515–530. URL: https://doi.org/10.1080/15236803.2016.12002264 (дата обращения: 07.09.2020).
- 33. Martinez-Vazquez J. The Impact of Fiscal Decentralization: Issues in Theory and Challenges in Practice // Asian Development Bank. 2011. URL: http://hdl.handle.net/11540/966 (дата обращения: 07.09.2020).
- 34. Musgrave R.A. The theory of public finance; a study in public economy // Kogakusha Co. 1959. URL: http://digilib.fisipol.ugm.ac.id/handle/15717717/11954 (дата обращения: 04.05.2020).
- 35. Maskin E.S. Recent Theoretical Work on the Soft Budget Constraint // American Economic Review. 1999. Vol. 89. No. 2. P. 421–425. URL: https://doi.org/10.1257/aer.89.2.421. (дата обращения: 04.05.2020).
- 36. Nukpezah J.A., Ahmadu A.S. Fiscal Federalism in the USA. In: Farazmand A. (eds) Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance. Springer, Cham. 2020. URL: https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5\_3994-1 (дата обращения: 10.03.2021).
- 37. O'leary R., Vij N. Collaborative public management: Where have we been and where are we going? // The American Review of Public Administration. 2012. Vol. 42. No. 5. P. 507–522. URL: https://doi.org/10.1177/0275074012445780 (дата обращения: 07.09.2020).
- 38. Oates W. Fiscal Federalism. Harcourt Brace Jovanovich, New York. 1972.
- 39. Oates W.E. Searching for Leviathan: An empirical study // The American Economic review.1985. Vol. 75. No. 4. P. 748–757. URL: https://www.jstor.org/stable/1821352 (дата обращения: 04.05.2020).
- 40. OECD. Fiscal Federalism 2014: Making Decentralisation Work. OECD Publishing, Paris. 2013. URL: https://doi.org/10.1787/9789264204577-en (дата обращения: 07.09.2020).
- 41. OECD. Maintaining the Momentum of Decentralisation in Ukraine, OECD Multilevel Governance Studies. OECD Publishing, Paris. 2018. URL: https://doi.org/10.1787/9789264301436-en. (дата обращения: 07.09.2020).
- 42. OECD. Why do countries decentralise? in Decentralisation and Regionalisation in Portugal: What Reform Scenarios? OECD Publishing, Paris. 2020. URL: https://doi.org/10.1787/e5b9ba7d-en (дата обращения: 10.03.2021).
- 43. OECD. Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers, OECD Multi-level Governance Studies. OECD Publishing, Paris. 2019. URL: https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en (дата обращения: 07.09.2020).
- 44. Olson M. The principle of fiscal equivalence: the division of responsibilities among different levels of government // American Economic Review. 1969. Vol. 59. No. 2. P. 479–487. URL: https://www.jstor.org/stable/1823700 (дата обращения: 04.05.2020).

- 45. Piattoni S. Multi-level governance: A historical and conceptual analysis // Journal of European Integration. 2009. Vol. 31. No. 2. P. 163–180. URL: https://doi.org/10.1080/07036330802642755 (дата обращения: 04.05.2020).
- 46. Plaček M., Ochrana F., Půček M.J., Nemec J. Fiscal decentralization reforms: The impact on the efficiency of local governments in Central and Eastern Europe. Springer International Publishing. 2020. URL: https://doi.org/10.1007/978-3-030-46758-6 (дата обращения: 10.03.2021).
- 47. Poirier J. Intergovernmental Relations in Federal Systems: Ubiquitous, Idiosyncratic, Opaque, and Essential // Fifty Shades of Federalism, Research blog of the Center for the Study of Federalism, Caterbury Christchurch University. 2018. URL: https://ssrn.com/abstract=3480563 (дата обращения: 07.09.2020).
- 48. Smoke P. Rethinking decentralization: assessing challenges to a popular public sector reform // Public Administration and Development. 2015. Vol. 35. No. 2. P. 97–112. URL: https://doi.org/10.1002/pad.1703 (дата обращения: 07.09.2020).
- 49. Shkarlet S., Dubyna M., Hrubliak O., Zhavoronok A. Theoretical and applied provisions of the research of the state budget deficit in the countries of Central and Eastern Europe // Administratie si Management Public. 2019. No 32. P. 120–138.
- 50. Smith H.J., Park S., Liu L. Hardening Budget Constraints: A Cross-National Study of Fiscal Sustainability and Subnational Debt // International Journal of Public Administration. 2019. Vol. 42. No. 12. P. 1055–1067. URL: https://doi.org/10.1080/01900692.2019.1575666 (дата обращения: 07.09.2020).
- 51. Tiebout C.M. A Pure Theory of Local Expenditures // The Journal of Political Economy. 1956. Vol. 64. No. 5. P. 416–424.
- 52. Vammalle C., Hulbert C. Sub-national finances and fiscal consolidation: Walking on thin ice // OECD Regional Development Working Papers. 2013. URL: https://doi.org/10.1787/5k49m8cqkcf3-en (дата обращения: 07.09.2020).
- 53. Vigneault M. Fiscal Decentralization with Regional Redistribution and Risk Sharing // Public Finance and Management. 2010. Vol. 10. No. 1. P. 48–79.
- 54. Weingast B.R. Second generation fiscal federalism: The Implication of fiscal Incentives // Journal of Urban Economics. 2009. Vol. 65. No. 3. P. 279–293. URL: https://doi.org/10.1016/j.jue.2008.12.005 (дата обращения: 04.05.2020).
- 55. Wright D.S., Stenberg C.W., Cho C-L. American federalism, intergovernmental relations, and intergovernmental management // Foundations of Public Administration series. 2009. URL: http://www.aspanet.org/PUBLIC/ASPADocs/ PAR/FPA/FPA-FEDIGR-Article.pdf. (дата обращения: 04.05.2020).
- 56. Yang Z. Tax reform, fiscal decentralization, and regional economic growth: New evidence from China // Economic Modelling. 2016. Vol. 59. P. 520–528. URL: https://doi.org/10.1016/j.econmod.2016.07.020 (дата обращения: 07.09.2020).
- 57. Zhuravskaya E. V. Incentives to provide local public goods: fiscal federalism, Russian style // Journal of Public Economics. 2000. Vol. 76. No. 3. P. 337–368. URL: https://doi.org/10.1016/S0047-2727(99)00090-0 (дата обращения: 04.05.2020).
- 58. Zulkarnay I. Why Russia Has Again Been Sliding from Federalism to Unitarianism // Public Administration Issues. 2018. Special Issue (electronic edition). P. 116–132. URL: https://doi.org/10.17323/1999-5431-2018-0-5-116-132 (дата обращения: 07.09.2020).

### INTERGOVERNMENTAL RELATIONS AND PUBLIC ADMINISTRATION: OPPORTUNITIES AND LIMITATIONS OF DECENTRALIZATION

### Vladislav V. Bukharsky

Advisor in Financial Research Institute of the Ministry of Finance of the Russian Federation, PhD-student of the Department, Financial Management in Public Sector, Faculty of Social Sciences, National Research University Higher School of Economics. Address: 20 Myasnitskaya Str., 101000 Moscow, Russian Federation. E-mail: bukharsky@nifi.ru ORCID: 0000-0002-2715-6449

### Aleksey M. Lavrov

PhD (in Geography), Professor, Head of the Department of Financial Management in Public Sector, Faculty of Social Sciences, National Research University Higher School of Economics. Address: 20 Myasnitskaya Str., 101000 Moscow, Russian Federation. E-mail: Aleksei.Lavrov@minfin.ru ORCID: 0000-0002-2935-4588

### **Abstract**

In recent decades, one of the most important trends in public administration reforms has been fiscal decentralization. At the heart of this process is the principle of subsidiarity, according to which local governments must fulfill their own set of functions and make their own budget decisions at the expense of local tax revenues. The importance of fiscal decentralization is noted in international documents, such as the Maastricht Treaty and the European Charter of Local Self-Government. This paper provides an overview of research related to existing academic knowledge in the area of fiscal decentralisation and intergovernmental fiscal relations. The main attention is paid to the opportunities and limitations of decentralisation, the existing empirical estimates of its impact, the latest theoretical concepts of intergovernmental relations and the key principles of regulations.

**Keywords:** public administration; intergovernmental relations; fiscal decentralisation; whard» budget constraints; fiscal federalism; fiscal incentives; subnational governments.

**Citation:** Bukharsky, V. V. & Lavrov, A. M. (2021). Mezhbyudzhetnyye otnosheniya i gosudarstvennoye upravleniye: Vozmozhnosti i ogranicheniya detsentralizatsii [Intergovernmental Relations and Public Administration: Opportunities and Limitations of Decentralization]. *Public Administration Issues*, no 2, pp. 126–153 (in Russian).

### REFERENCES

1. Bukharsky, V.V. & Lavrov, A.M. (2017). Otsenka vyravnivayushchego i stimuliruyushchego eff ektov mezhbyudzhetnykh transfertov subektam RF [Impact Evaluation of the Equalizing

- and Stimulating Effects of Intergovernmental Transfers to the Subjects of the Russian Federation]. *Financial Journal*, no 1, pp. 9–21.
- 2. Timushev, E.N. (2018). Dohody, granty i fiskal'nye stimuly: ocenka i prichiny effektov decentralizacii byudzhetnoj sistemy RF [Revenues, Grants, and Fiscal Incentives-evaluation and the Causes of Decentralization Effects in the Budgetary System of Russia]. *Voprosy Ekonomiki*, no 1, pp. 71–90. Available at: https://doi.org/10.32609/0042-8736-2018-1-71-90. (accessed: 1 January 2021).
- 3. Timushev, E.N. (2020). Byudzhetnye polnomochiya municipalitetov resursoobespechennyh regionov Rossii i vnebyudzhetnye investicii. [Fiscal Powers of Municipalities in Russia's Resource-rich Regions and Fixed Capital Investment]. *Voprosy Ekonomiki*, no 4, pp. 129–146. Available at: https://doi.org/10.32609/0042-8736-2020-4-129-146 (accessed: 1 January 2021).
- 4. Yushkov, A. (2016). Byudzhetnaya decentralizaciya i regional'nyj ekonomicheskij rost: teoriya, empirika, rossijskij opyt [Fiscal Decentralization and Regional Economic Growth: Theory, Empirical Studies, and Russian Experience]. *Voprosy Ekonomiki*, no 2, pp. 94–110. Available at: https://doi.org/10.32609/0042-8736-2016-2-94-110 (accessed: 1 January 2021).
- 5. Alexeev, M. (2016). Fiscal Incentives in Federations: Russia and the US Compared. *Comp Econ Stud.*, no 58, pp. 485–506. Available at: https://doi.org/10.1057/s41294-016-0010-4 (accessed: 1 January 2021).
- 6. Alexeev, M., Avxentyev, N., Mamedov, A. & Sinelnikov-Murylev, S.G. (2019). Fiscal Decentralization, Budget Discipline, and Local Finance Reform in Russia's Regions. *Public Finance Review*, vol. 47, no 4, pp. 679–717. Available at: https://doi.org/10.1177/1091142118804245. (accessed: 1 January 2021).
- 7. Amagoh, F. & Amin, A.A. (2012). An Examination of the Impacts of Fiscal Decentralization on Economic Growth. *International Journal of Business Administration*, vol. 3, no 6, pp. 72–81. Available at: https://doi.org/10.5430/ ijba.v3n6p72 (accessed: 1 January 2021).
- 8. Androniceanu, A., Gherghina, R. & Ciobănau, M. (2019). The Interdependence between Fiscal Public Policies and Tax Evasion. *Administratie si Management Public*, no 32, pp. 32–41.
- 9. Bartolini, D., Stossberg, S. & Blöchliger, H. (2016). Fiscal Decentralisation and Regional Disparities. *OECD Economics Department Working Papers*, no 1330. Paris: OECD Publishing. Available at: https://doi.org/10.1787/5jlpq7v3j237-en (accessed: 1 January 2021).
- 10. Baskaran, T., Feld, L.P. & Schnellenbach, J. (2016). Fiscal Federalism, Decentralization, and Economic Growth: A Meta-analysis. *Economic Inquiry*, vol. 54, no 3, pp. 1445–1463. Available at: https://doi.org/10.1111/ecin.12331 (accessed: 1 January 2021).
- 11. Besfamille, M. & Lockwood, B. (2008). Bailouts in Federations: is a Hard Budget Constraint Always Best? *International Economic Review*, vol. 49, no 2, pp. 577–593. Available at: https://doi.org/10.1111/j.1468-2354.2008.00490.x (accessed: 1 January 2021).
- 12. Bird, R.M. (2003). *Asymmetric Fiscal Decentralization: Glue or Solvent?* International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- 13. Bird, R. & Slack, E. (2007). An Approach to Metropolitan Governance and Finance. *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 25, no 5, pp. 729–755. Available at: https://doi.org/10.1068/c0623 (accessed: 4 May 2020).

- 14. Blöchliger, H. & Kim, J. (2016). *Fiscal Federalism 2016: Making Decentralisation Work.* Paris: OECD Publishing. Available at: https://doi.org/10.1787/9789264254053-en (accessed: 7 September 2020).
- 15. Blöchliger, H., Égert, B. & Fredriksen, K. (2013). Fiscal Federalism and its Impact on Economic Activity, Public Investment and the Performance of Educational Systems. *OECD Economics Department Working Papers*, no 1051. Available at: https://doi.org/10.1787/5k4695840w7b-en (accessed: 7 September 2020).
- Boadway, R. & Shah, A. (2009). The Principles of Intergovernmental Transfers. In: Fiscal Federalism: Principles and Practice of Multiorder Governance. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 306–350. Available at: https://doi.org/10.1017/CBO9780511626883.012 (accessed: 4 May 2020).
- 17. Boadway, R. & Dougherty, S. (2018). Decentralisation in a Globalised World: Consequences and Opportunities. *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, no 21. Available at: https://doi.org/10.1787/ceaaa9b0-en (accessed: 7 September 2020).
- 18. Bordignon, M., Colombo, L. & Galmarini, U. (2008). Fiscal Federalism and Lobbying. *Journal of Public Economics*, vol. 92, no 12, pp. 2288–2301. Available at: https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2008.05.003 (accessed: 4 May 2020).
- 19. Brennan, G. & Buchanan, J. M. (1980). *The Power to Tax: Analytic Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge University Press. Available at: https://doi.org/10.1017/S0047279400011971 (accessed: 4 May 2020).
- 20. Dougherty, S. & Phillips, L. (2019). The Spending Power of Sub-national Decision Makers across Five Policy Sectors. *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, no 25. Available at: https://doi.org/10.1787/8955021f-en (accessed: 7 September 2020).
- 21. Escolano, M. J., Eyraud, L., Badia, M.M., Sarnes, M.J. & Tuladhar, M.A. (2012). Fiscal Performance, Institutional Design and Decentralization in European Union Countries. *International Monetary Fund*, no 45, p. 32. Available at: http://dx.doi.org/10.5089/9781463936464.001 (accessed: 7 September 2020).
- 22. Eyraud, L. & Lusinyan, L. (2013). Vertical Fiscal Imbalances and Fiscal Performance in Advanced Economies. *Journal of Monetary Economics*, vol. 60, no 5, pp. 571–587. Available at: https://doi.org/10.1016/j.jmoneco.2013.04.012 (accessed: 7 September 2020).
- 23. European Charter of Local Self-Government. 1985. Available at: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122 (accessed: 1 July 2020).
- 24. Filippetti, A. & Sacchi, A. (2016). Decentralization and Economic Growth Reconsidered: The Role of Regional Authority. *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 34, no 8, pp. 1793–1824. Available at: https://doi.org/10.1177/0263774X16642230 (accessed: 7 September 2020).
- 25. Finžgar, M. & Brezovnik, B. (2019). Direct International Comparison of EU Member States Fiscal Decentralization Systems with the Conceptual Index of Fiscal Decentralization (CIFD) in the Context of European Charter of Local Self-Government (ECLSG). *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, no 56E, pp. 41–59.
- 26. Fredriksen, K. (2013). Fiscal Consolidation Across Government Levels Part 2. Fiscal Rules for Sub-central Governments, Update of the Institutional Indicator. *OECD Economics Department Working Papers*, no 1071. Available at: https://doi.org/10.1787/5k43nxqzhkr1-en (accessed: 7 September 2020).

- 27. Gemmel, N., Kneller, R. & Sanz, I. (2013). Fiscal Decentralization and Economic Growth: Spending versus Revenue Decentralization. *Economic Inquiry*, vol. 51, no 4, pp. 1915–1931. Available at: https://doi.org/10.1111/j.1465-7295.2012.00508.x (accessed: 7 September 2020).
- 28. Gulrajani, N. & Moloney, K. (2012). Globalizing Public Administration: Today's Research and Tomorrow's Agenda. *Public Administration Review*, vol. 77, no 1, pp. 78–86. Available at: https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02489.x (accessed: 7 September 2020).
- 29. Jia, J., Ding, S. & Liu, Y. (2020). Decentralization, Incentives, and Local Tax Enforcement. *Journal of Urban Economics*, vol. 115. Available at: https://doi.org/10.1016/j.jue.2019.103225 (accessed: 10 March 2021).
- 30. Jílek, M. (2015). Factors of Tax Decentralization in OECD-Europe Countries. *European Financial and Accounting Journal*, vol. 10, no 2, pp. 33–49. Available at: http://dx.doi.org/10.18267/j.efaj.140 (accessed: 7 September 2020).
- 31. Kappeler, A., Solé-Ollé, A., Stephan, A. & Välilä, T. (2013). Does Fiscal Decentralization Foster Regional Investment in Productive Infrastructure? *European Journal of Political Economy*, vol. 31, pp. 15–25. Available at: https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2013.03.003 (accessed: 7 September 2020).
- 32. Kincaid, J. & Cole, R.L. (2016). Is the Teaching of Federalism and Intergovernmental Relations Dead or Alive in U.S. Public Administration? *Journal of Public Affairs Education*, vol. 22, pp. 515–530. Available at: https://doi.org/10.1080/15236803.2016.12002264 (accessed: 7 September 2020).
- 33. Martinez-Vazquez, J. (2011). The Impact of Fiscal Decentralization: Issues in Theory and Challenges in Practice. *Asian Development Bank*. Available at: http://hdl.handle.net/11540/966 (accessed: 7 September 2020).
- 34. Musgrave, R.A. (1959). The Theory of Public Finance; a Study in Public Economy. *Kogaku-sha Co.* Available at: http://digilib.fisipol.ugm.ac.id/handle/15717717/11954 (accessed: 4 May 2020).
- 35. Maskin, E.S. (1999). Recent Theoretical Work on the Soft Budget Constraint. *American Economic Review*, vol. 89, no 2, pp. 421–425. Available at: https://doi.org/10.1257/aer.89.2.421 (accessed: 4 May 2020).
- 36. Nukpezah, J.A. & Ahmadu, A.S. (2020). Fiscal Federalism in the USA. In: *Farazmand A.* (eds). Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance. Springer, Cham. Available at: https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5\_3994-1 (accessed: 10 March 2021).
- 37. O'leary, R. &, Vij, N. (2012). Collaborative Public Management: Where have We been and where are We Going? *The American Review of Public Administration*, vol. 42, no 5, pp. 507–522. Available at: https://doi.org/10.1177/0275074012445780 (accessed: 7 September 2020).
- 38. Oates, W.E. (1972). Fiscal Federalism. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- 39. Oates, W.E. (1985). Searching for Leviathan: An Empirical Study. *The American Economic review*, vol. 75, no 4, pp. 748–757. Available at: https://www.jstor.org/stable/1821352 (accessed: 4 May 2020).

- 40. OECD (2013). Fiscal Federalism 2014: *Making Decentralisation Work*. Paris: OECD Publishing. Available at: https://doi.org/10.1787/9789264204577-en (accessed: 7 September 2020).
- 41. OECD (2018). Maintaining the Momentum of Decentralisation in Ukraine. OECD Multi-level Governance Studies. Paris: OECD Publishing. Available at: https://doi.org/10.1787/9789264301436-en (accessed: 7 September 2020).
- 42. OECD (2020). Why do Countries Decentralise? In: *Decentralisation and Regionalisation in Portugal: What Reform Scenarios?* Paris: OECD Publishing. Available at: https://doi.org/10.1787/e5b9ba7d-en (accessed: 10 March 2021).
- 43. OECD (2019). *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*. OECD Multi-level Governance Studies. Paris: OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en (accessed: 7 September 2020).
- 44. Olson, M. (1969). The Principle of Fiscal Equivalence: the Division of Responsibilities among Different Levels of Government. *American Economic Review*, vol. 59, no 2, pp. 479–487. Available at: https://www.jstor.org/stable/1823700 (accessed: 4 May 2020).
- 45. Piattoni, S. (2009). Multi-level Governance: A Historical and Conceptual Analysis. *Journal of European Integration*, vol. 31, no 2, pp. 163–180. Available at: https://doi.org/10.1080/07036330802642755 (accessed: 4 May 2020).
- 46. Plaček, M., Ochrana, F., Půček, M.J. & Nemec, J. (2020). Fiscal Decentralization Reforms: The Impact on the Efficiency of Local Governments in Central and Eastern Europe. Springer International Publishing. Available at: https://doi.org/10.1007/978-3-030-46758-6 (accessed: 10 March 2021).
- 47. Poirier, J. (2018). *Intergovernmental Relations in Federal Systems: Ubiquitous, Idiosyncratic, Opaque, and Essential.* Fifty Shades of Federalism, Research blog of the Center for the Study of Federalism, Caterbury Christchurch University. Available at: https://ssrn.com/abstract=3480563 (accessed: 7 September 2020).
- 48. Shkarlet, S., Dubyna, M., Hrubliak, O. & Zhavoronok, A. (2019). Theoretical and Applied Provisions of the Research of the State Budget Deficit in the Countries of Central and Eastern Europe. *Administratie si Management Public*, no 32, pp. 120–138.
- 49. Smoke, P. (2015). Rethinking Decentralization: Assessing Challenges to a Popular Public Sector Reform. *Public Administration and Development*, vol. 35, no 2, pp. 97–112. Available at: https://doi.org/10.1002/pad.1703 (accessed: 7 September 2020).
- 50. Smith, H.J., Park, S. & Liu, L. (2019). Hardening Budget Constraints: A Cross-National Study of Fiscal Sustainability and Subnational Debt. *International Journal of Public Administration*, vol. 42, no 12, pp. 1055–1067. Available at: https://doi.org/10.1080/01900692.2019. 1575666 (accessed: 7 September 2020).
- 51. Tiebout, C.M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *The Journal of Political Economy*, vol. 64, no 5, pp. 416–424.
- 52. Vammalle, C. & Hulbert, C. Sub-national Finances and Fiscal Consolidation: Walking on Thin Ice. *OECD Regional Development Working Papers*. 2013. Available at: https://doi.org/10.1787/5k49m8cqkcf3-en (accessed: 7 September 2020).

- 53. Vigneault, M. (2010). Fiscal Decentralization with Regional Redistribution and Risk Sharing. *Public Finance and Management*, vol. 10, no 1, pp. 48–79.
- 54. Weingast, B.R. (2009). Second Generation Fiscal Federalism: The Implication of Fiscal Incentives. *Journal of Urban Economics*, vol. 65, no 3, pp. 279–293. Available at: https://doi.org/10.1016/j.jue.2008.12.005 (accessed: 4 May 2020).
- 55. Wright, D.S., Stenberg, C.W., & Cho, C-L. (2009). American Federalism, Intergovernmental Relations, and Intergovernmental Management. *Foundations of Public Administration series*. Available at: http://www.aspanet.org/PUBLIC/ASPADocs/ PAR/FPA/FPA-FEDIGR-Article.pdf. (accessed: 4 May 2020).
- 56. Yang, Z. (2016). Tax Reform, Fiscal Decentralization, and Regional Economic Growth: New Evidence from China. *Economic Modelling*, no 59, pp. 520–528. Available at: https://doi.org/10.1016/j.econmod.2016.07.020 (accessed: 7 September 2020).
- 57. Zhuravskaya, E.V. (2000). Incentives to Provide Local Public Goods: Fiscal Federalism, Russian Style. *Journal of Public Economics*, vol. 76, no 3, pp. 337–368. Available at: https://doi.org/10.1016/S0047-2727(99)00090-0 (accessed: 4 May 2020).
- 58. Zulkarnay, I. (2018). Why Russia Has Again Been Sliding from Federalism to Unitarianism. *Public Administration Issues*, Special Issue (electronic edition), pp. 116–132. Available at: https://doi.org/10.17323/1999-5431-2018-0-5-116-132 (accessed: 7 September 2020).

# ПОВЫШЕНИЕ ПЕНСИОННОГО ВОЗРАСТА В РОССИИ: ИТОГИ 2019 г. ПРИМЕР ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ<sup>1, 2</sup>

### Гильтман М.А., Антосик Л.В., Токарева О.Е., Обухович Н.В.<sup>3</sup>

### Аннотация

Предмет исследования – ситуация на рынке труда в связи с повышением пенсионного возраста в России в 2019 г. и влияние повышения пенсионного возраста на экономическую активность лиц предпенсионного возраста. Цель работы состоит в выявлении факторов экономической активности возрастных работников для определения их перспектив трудоустройства и занятости в связи с повышением пенсионного возраста. Для этого посредством мультиномиального логит-анализа микроданных Обследования рабочей силы Росстата за 2017–2019 гг. была проведена оценка вероятностей занятости, безработицы и неактивности лиц предпенсионного возраста. В моделях учтены социально-демографические характеристики населения нескольких возрастных групп. Полученные оценки показывают небольшое, но численно фиксируемое повышение вероятности занятости и снижение шансов на выход из рабочей силы для лиц предпенсионного возраста в 2019 г. по сравнению с 2017 и 2018 гг. Данные оценки дополнены анализом микроданных о зарегистрированных безработных Тюменской области за 2019 г., предо-

 $<sup>^1\,</sup>$  Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и Тюменской области в рамках научного проекта № 20-410-720004.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Статья подготовлена в рамках проекта по поддержке публикаций авторов российских образовательных и научных организаций в научных изданиях НИУ ВШЭ (программа «Университетское партнерство»).

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Гильтман Марина Андреевна – кандидат экономических наук, профессор кафедры экономики и финансов, заведующая научно-учебной лаборатории исследований рынка труда, Тюменский государственный университет. Адрес: 625003, г. Тюмень, ул. Володарского, д. 6. Е-mail: giltman@rambler.ru Антосик Любовь Валерьевна – кандидат экономических наук, старший научный сотрудник научно-учебной лаборатории исследований рынка труда, Тюменский государственный университет. Адрес: 625003, г. Тюмень, ул. Володарского, д. 6. Е-mail: l.v.antosik@utmn.ru

Токарева Оксана Евгеньевна – кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и финансов, Тюменский государственный университет. Адрес: 625003, г. Тюмень, ул. Володарского, д. 6. E-mail: o.tokareva2012@yandex.ru

Обухович Наталья Владимировна – кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и финансов, Тюменский государственный университет. Адрес: 625003, г. Тюмень, ул. Володарского, д. 6. E-mail: o.n.v@mail.ru

ставленных авторам Департаментом труда и занятости населения Тюменской области. Результаты исследования показали, что важнейшим фактором конкурентоспособности на рынке труда лиц предпенсионного возраста, состоявших на учете в службах занятости в качестве безработных, является наличие высшего образования. Выявлено, что, несмотря на все основные и дополнительные меры поддержки безработных старших возрастных групп, реализуемые в 2019 г. органами службы занятости, именно индивидуальные характеристики предпенсионеров, формирующие их конкурентоспособность на рынке труда, определяют перспективы их трудоустройства и занятости. Делается вывод, что усилия по поддержке занятости лиц старших возрастов целесообразно сосредоточить на профессиональном образовании и развитии востребованных работодателями навыков.

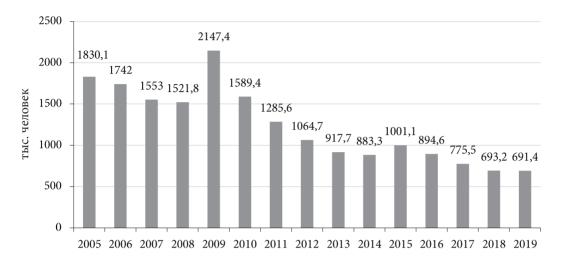
**Ключевые слова:** рынок труда; безработица; регистрируемая безработица; пособия по безработице; пенсионный возраст; предпенсионеры; экономическая активность.

### Введение

На момент написания данной статьи Послание Президента РФ Федеральному Собранию в 2021 г. еще не было озвучено, но в его анонсе в качестве одной из главных тем была обозначена работа над ошибками по повышению пенсионного возраста. Возможно, нас ждут какие-то корректировки пенсионного возраста или новый этап пенсионной реформы, но в любом случае реализация поэтапного повышения пенсионного возраста уже стартовала в 2019 г. и продолжилась в 2020 г. Пандемия COVID-19, оказавшая шоковое воздействие на многие сферы экономической и социальной жизни, вряд ли позволит оценить, какие чистые эффекты от повышения пенсионного возраста были получены в 2020 г. Таким образом, 2019 год – единственный, когда повышение пенсионного возраста уже произошло, а пандемии COVID-19 еще не наступило. В определенном смысле 2019 год – это уникальный год квази-естественного эксперимента повышения пенсионного возраста, последствия которого пока не были исследованы. Именно в 2019 г. произошли существенные изменения в работе служб занятости с новой льготной категорией безработных – предпенсионерами. Например, посредством постановки на учет в службы занятости предпенсионеры в 2019 г. могли оформить досрочный выход на пенсию, получать ряд дополнительных льгот, недоступных другим категориям безработных, для предпенсионеров было установлено более высокое пособие по безработице (более подробно см. далее).

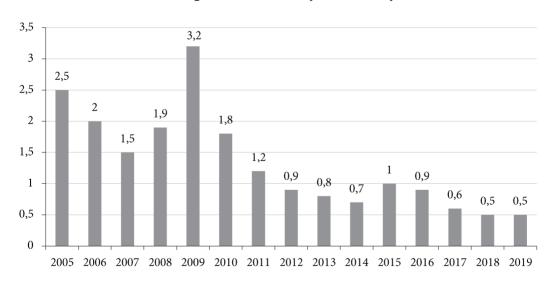
Несмотря на столь внушительный комплекс мер по поддержке занятости, показатели зарегистрированной безработицы в 2019 г. существенно не изменились (рис. 1, 2), что контрастирует с показателями 2009 г., когда полномочия и возможности служб занятости также существенно расширились. Создается впечатление, что рынок труда фактически не заметил первого года реформы, что, в целом, было вполне ожидаемо (Горлин и др., 2018; Иванова, 2018; Капелюшников, 2019а; Капелюшников, 2019b и др.).

Рисунок 1 Численность зарегистрированных безработных в РФ (на конец года), тыс. человек



Источники: Рассчитано авторами по данным Росстата (и далее, если не указано иное).

Рисунок 2 Нагрузка незанятого населения, состоящего на регистрационном учете в органах службы занятости населения РФ, в расчете на одну заявленную вакансию



Дискуссия о повышении пенсионного возраста в РФ привлекла внимание многих ученых и исследователей к теме занятости в старших возрастах (Вишневская, 2017; Денисенко, Варшавская, 2017; Иванова, 2018; Лукьянова, Капелюшников, 2019; Горлин и др., 2020 и др.). Результаты российских

и зарубежных исследований показали, что пожилые работники меньше зарабатывают (Гимпельсон, Зинченко, 2019), среди них выше поляризация занятости (Лукьянова, Капелюшников, 2019), намного чаще, чем другие возрастные группы, лица старших возрастов склонны входить в безработицу как в определенный этап между занятостью и неактивностью, уже не возвращаясь в состав рабочей силы (Gielen, Ours van, 2006; OECD Employment Outlook, 2013; Kuhn, в печати). Несмотря на сложности, сопровождающие занятость пожилых, повышение пенсионного возраста было положительно воспринято представителями российской экономической академической среды как из-за общемировой тенденции старения населения, увеличения продолжительности жизни и периода активного долголетия (Lee, Ronald, 2003; Вишневская, 2017; Капелюшников, 2019а и др.), так и по причине актуальной для России проблемы сокращения численности трудовых ресурсов (Капелюшников, Ощепков, 2014; Иванова, 2018; Капелюшников, 2019а; Капелюшников, 2019b). Более того, в России тенденция роста занятости населения в возрасте 60-64 лет была заметна в течение последних 15 лет (Капелюшников, Ощепков, 2014; Ляшок, Рощин, 2017). Как правило, увеличение длительности периода экономической активности лиц старших возрастов объясняют индивидуальными факторами – лучшим состоянием здоровья и более высоким уровнем образования по сравнению с более ранними когортами этого же возраста (Капелюшников, Ощепков, 2014; Вишневская, 2017; Ляшок, Рощин, 2017; Лукьянова, Капелюшников, 2019; Капелюшников, 2019b).

Многочисленные исследования, проводившиеся в разных странах, до-казывают, что более высокий уровень образования повышает конкуренто-способность и трудовые доходы работника на длительное время, увеличивая период отдачи вложений в образование и удлиняя период занятости (Baldenweg-Bölle, 1998; Beehr et al., 2000; Boucekkine et al., 2002; Dorn & Sousa-Poza, 2005; Schils, 2008; Gaessler, 2016; Kuhn, в печати). Чем ниже уровень образования, тем выше вероятность выхода на пенсию раньше официально установленного возраста (Venti, 2015). Высшее образование позволяет человеку легче приспосабливаться к технологическим изменениям в будущем посредством приобретения необходимых навыков (Gaessler, 2016; Смирных, 2020 и др.). В России предпенсионеры, имеющие высшее образование, чаще проходят дополнительное обучение и получают более высокую премию от образования с повышением возраста (Работники предпенсионного возраста..., 2020).

Зарубежные исследования показывают, что выход на пенсию – это не результат единоразового индивидуального решения, а длительный процесс изменений в условиях занятости, перехода на иные, чем прежде, виды работ, возможно, выход на инвалидность, переход в безработицу, временную занятость, а уже затем – в неактивность (Kohli et al, 1991; Shultz & Wang, 2011; Kuhn, в печати).

Целью настоящей работы является выявление факторов, влияющих на экономическую активность лиц предпенсионного возраста, для определения перспектив их трудоустройства и занятости в связи с повышением пенсионного возраста.

Для этого мы провели анализ того, как повышение пенсионного возраста на один год отразилось на экономической активности предпенсионеров. Мы использовали две базы микроданных: Обследование рабочей силы (ОРС) Росстата и данные о зарегистрированных в 2019 г. безработных<sup>4</sup>, предоставленные Департаментом труда и занятости населения Тюменской области. Сначала с помощью мультиномиального логит-анализа мы оценили вероятности занятости, безработицы и неактивности лиц предпенсионного возраста на данных ОРС в целом для России. Далее на основе микроданных о зарегистрированных безработных Тюменской области мы оценили доли трудоустроенных, оставшихся на учете и ставших экономически неактивными лиц предпенсионного возраста, а также провели анализ их трудоустройства. Насколько нам известно, подобного анализа на микроданных о зарегистрированных безработных в России пока не проводилось, что определяет новизну и значимость представленной работы. Полученные результаты позволяют понять, что в большей степени повлияло на трудоустройство предпенсионеров в 2019 г. – действия службы занятости или их индивидуальные факторы.

## Предпенсионеры: новая категория безработных и специальные меры поддержки

Остановимся подробнее на институциональных изменениях 2019 г. в сфере занятости лиц старших возрастов, связанных с повышением пенсионного возраста. Именно в этом году начал действовать целый комплекс мер государственной поддержки, направленных на поддержку занятости предпенсионеров. Поскольку повышение общеустановленного пенсионного возраста происходит постепенно с 2019 по 2028 гг., при определении категории предпенсионеров или лиц предпенсионного возраста в 2019 г. необходимо учитывать ряд моментов:

- 2019 год первый из десяти лет переходного периода, поэтому пенсионный возраст повышен на один год и составил 56 лет для женщин и 61 год для мужчин. Соответственно, пенсионного возраста в данном году достигли те же женщины и мужчины, что и в 2018 г. в 55 и 60 лет, поэтому 2019 г. мог бы стать годом без новых пенсионеров (без учета льготных категорий);
- 2) 2019 год первый из двух лет, когда действует специальная льгота назначение страховой пенсии на полгода ранее нового пенсионного возраста. В результате фактический пенсионный возраст составил для женщин 55,5 лет, для мужчин 60,5 лет;
- помимо достижения установленного возраста, при назначении страховой пенсии учитываются требования по стажу и пенсионным коэффициентам.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> В соответствии с ФЗ от 27.07.2006 N 152-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «О персональных данных», ст. 6. «Условия обработки персональных данных», обработка персональных данных осуществлялась в исследовательских целях, с соблюдением условия обязательного обезличивания.

Таким образом, в 2019 г. пенсионного возраста достигли женщины, родившиеся в январе-июне 1964 г. и ранее, и мужчины, родившиеся в январе-июне 1959 г. и ранее. Тогда предпенсионеры – это женщины 1964–1968 гг. рождения и мужчины 1959–1963 гг. рождения, соответствующие требованиям по стажу и пенсионным коэффициентам.

Согласно ФЗ N 350 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий» (от 03.10.2018) и Приказу Минтруда России N 116н (от 22.02.2019) статус предпенсионера подтверждается в Пенсионном фонде РФ. Данный статус позволяет получать льготы и меры социальной поддержки, ранее предоставляемые по достижении пенсионного возраста (бесплатные лекарства, льготный проезд на транспорте, скидка на оплату капремонта и других жилищно-коммунальных услуг, освобождение от имущественного и земельного налогов). С 2019 г. вводятся новые льготы, связанные с ежегодной диспансеризацией, дополнительные гарантии в сфере труда и занятости (бесплатное профессиональное переобучение), повышенное пособие по безработице, возможность выхода на пенсию ранее общеустановленного пенсионного возраста. За работодателем закрепляется обязанность ежегодно предоставлять работникам предпенсионного возраста два дня на бесплатную диспансеризацию с сохранением заработной платы. Предоставление льгот гражданину обеспечивают органы службы занятости и другие профильные ведомства, такие как органы социальной защиты населения, Федеральная налоговая служба.

Центры занятости предоставляют повышенное пособие по безработице, занимаются программами профессионального переобучения и повышения квалификации предпенсионеров. Так, в 2019 г. в рамках нацпроекта «Демография» федерального проекта «Старшее поколение» (срок реализации 2019–2024 гг.) 3,4 млрд руб. было распределено между регионами в виде субсидий для реализации программ обучения людей старших возрастов<sup>5</sup>. С 2020 г. органы службы занятости совместно с Союзом «Молодые профессионалы (WorldSkills Russia)» реализуют специальную федеральную программу профессионального обучения и дополнительного профессионального образования для лиц в возрасте 50 лет и старше, а также лиц предпенсионного возраста в целях формирования или развития имеющихся у них знаний, компетенций и навыков, обеспечивающих конкурентоспособность и профессиональную мобильность на рынке труда. Обучение организовано через службы занятости и по программам WorldSkills при поддержке Федеральной службы по труду и занятости РФ за счет средств федерального бюджета<sup>6</sup>.

Наиболее востребованными среди предпенсионеров являются программы переобучения по направлениям сферы услуг, информационных,

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Министр М. Топилин – о поддержке предпенсионеров, повышении зарплат бюджетникам, нацпроекте «Демография» в интервью «Российской газете». URL: https://mintrud.gov.ru/social/82 (дата обращения: 28.04.2021).

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> В рамках федерального проекта «Старшее поколение» национального проекта «Демография». Распоряжение Правительства РФ от 26.03.2020 N 742-р. URL: http://static.government.ru/media/files/rqZDEPeEA5IISzxDlzF3wjkyZgbcabGk.pdf (дата обращения: 28.04.2021).

коммуникационных и строительных технологий. Целью повышения квалификации граждан предпенсионного возраста является сохранение их конкурентоспособности по сравнению с более молодыми возрастными группами, при этом наиболее очевидные провалы в более старших возрастах наблюдаются как раз во владении цифровыми навыками (Смирных, 2020; Работники предпенсионного возраста..., 2020). Участниками региональных проектов «Старшее поколение» являются также работодатели, которые осуществляют возмещение нормативных затрат на организацию обучения работников в возрасте 50 лет и старше на безвозмездной и безвозвратной основе, что призвано изменить предвзятое отношение работодателей к лицам старших возрастов, которое имеет место не только в России, но и в зарубежных странах (Krings et al., 2011; Conen et al., 2012; Смирных, 2020).

Предпенсионеры помимо социальных гарантий, доступных и другим категориям населения (содействие занятости, профессиональное обучение и дополнительное профессиональное образование, финансовая поддержка для прохождения профессионального обучения или получения дополнительного профессионального образования в другой местности, выплата пособий по безработице и материальной помощи и прочее), получают дополнительные социальные гарантии в сфере труда и занятости.

Во-первых, на 2019 г. Правительством  $P\Phi^7$  установлен повышенный максимальный размер пособия по безработице – 11280 руб. для безработных предпенсионного возраста (для остальных категорий безработных он составлял 8000 руб.), корректируемый на районный коэффициент, если они состояли в трудовых (служебных) отношениях не менее 26 недель в период, предшествующий началу безработицы – Закон  $P\Phi$  «О занятости населения в Российской Федерации» от 19.04.1991 N 1032-1 (далее – Закон о занятости), ст. 34.2.

Во-вторых, период выплаты пособия по безработице гражданам предпенсионного возраста продолжительнее, чем у других категорий безработных граждан, и в сумме достигает 12 месяцев в течение 18 месяцев (исключение составляют граждане, стремящиеся возобновить трудовую деятельность после длительного (более одного года) перерыва; уволенные за нарушение трудовой дисциплины или другие виновные действия, предусмотренные законодательством Российской Федерации, а также направленные органами службы занятости на обучение и отчисленные за виновные действия) (Закон о занятости, ст. 34.2).

В-третьих, каждый год работы, превышающий страховой стаж (не менее 25 для мужчин и 20 лет для женщин) или необходимый спецстаж, может продлевать период выплаты пособия по безработице на две недели сверх 12 месяцев и увеличивать установленную суммарную продолжительность до 24 месяцев в течение 36 месяцев (Закон о занятости, ст. 34.2).

В-четвертых, стипендия, выплачиваемая безработным предпенсионного возраста, в период прохождения профобучения и получения допол-

 $<sup>^{7}</sup>$  Постановление Правительства РФ от 15.11.2018 N 1375.

нительного профобразования по направлению органов службы занятости ограничивается максимальным (11280 руб.) размером пособия по безработице, корректируемым на районный коэффициент.

В-пятых, при отсутствии возможности трудоустройства, органы службы занятости населения могут предложить безработным гражданам и с их согласия оформить досрочный выход на пенсию с досрочным назначением пенсии за два года до наступления пенсионного возраста при наличии страхового стажа не менее 25 для мужчин и 20 лет для женщин или необходимого спецстажа и при соблюдении других условий (подробнее см. ст. 32 Закона о занятости и Приказ Минтруда РФ от 22.02.2019 N 116н). К досрочно назначаемой пенсии может быть установлена и пенсия за выслугу лет (подробнее см. ст. 32 Закона о занятости). Причем, пенсионные выплаты могут временно прекращаться или приостанавливаться на период трудоустройства или возобновления иной деятельности с последующим возобновлением.

В-шестых, граждане предпенсионного возраста, получающие досрочно назначенную пенсию, могут перейти на страховую пенсию по возрасту по достижении пенсионного возраста (в том числе при наличии спецстажа) (ст. 32 Закона о занятости).

Предоставляемые государством льготы и социальные гарантии призваны облегчить положение предпенсионеров в переходный период по повышению пенсионного возраста. Фактически, регистрация в органах службы занятости в качестве безработного при соблюдении ряда условий (отсутствие отказа от обучения по направлению органов службы занятости и от двух вариантов подходящей работы в период безработицы; отсутствие возможности трудоустройства и нарушений безработным гражданином условий и сроков перерегистрации без уважительных причин) способствует получению статуса пенсионера для лиц предпенсионного возраста, максимально приближенного к прежнему пенсионному.

Таким образом, в 2019 г. был реализован ряд мер государственной поддержки лиц предпенсионного возраста, направленный, с одной стороны, на поддержание их конкурентоспособности и занятости, с другой стороны – через службы занятости предпенсионеры могли выйти на пенсию в том же возрасте и, фактически, на тех же условиях, что и раньше. Сочетание индивидуальных выборов предпенсионеров, работодателей и возможностей служб занятости при наличии большого количества инструментов регулирования и поддержки занятости лиц старших возрастов могло быть различным. Как складывалась ситуация с реальной занятостью предпенсионеров 2019 г. – покажем далее.

# Оценка вероятностей занятости и неактивности в старших возрастах на данных OPC

Дискуссии о повышении пенсионного возраста довольно часто сводились к проблемам занятости и возможного роста безработицы в старших возрастах (Вишневская, 2017; Денисенко, Варшавская, 2017; Ива-

нова, 2018; Лукьянова, Капелюшников, 2019; Горлин и др., 2020 и др.). Здесь мы проанализируем, насколько изменились вероятности попадания в безработные и занятые предпенсионеров в 2019 г. по сравнению с 2017 и 2018 гг.

Три года – это достаточно небольшой период времени, чтобы говорить о схожих межпоколенческих индивидуальных характеристиках предпенсионеров и об их поведении на рынке труда. Более длительные временные периоды могут свидетельствовать о существенном различии в предыдущих выборах в сфере занятости и образования, разных поведенческих моделях в принятии решений о занятости (Вишневская, 2017; Гимпельсон, Зинченко, 2019; Лукьянова, Капелюшников, 2019). Сравнивая занятость, безработицу и неактивность предпенсионеров в 2017–2019 гг., мы можем предполагать, что изменения в 2019 г. если и произошли, то как раз за счет начала повышения официального пенсионного возраста и/или связанных с ним дополнительных инструментов поддержки пожилых безработных со стороны служб занятости. Для анализа мы используем базу микроданных выборочных обследований рабочей силы Росстата (ОРС) в 2017–2019 гг., которая содержит более 230 тыс. наблюдений лиц в возрасте 50–64 лет за каждый год.

Общий взгляд на динамику распределения респондентов на занятых, безработных и лиц вне рабочей силы (экономически неактивных) показывает довольно устойчивую картину – цифры менялись буквально в диапазоне 0–1 п.п. Такой небольшой разбег вполне можно объяснить просто особенностями формирования выборок ОРС.

Рисунок 3 Доля занятых от всех респондентов ОРС в соответствующем году, %

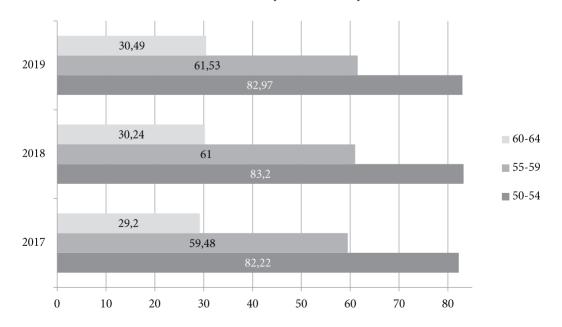


Рисунок 4 Доля безработных от всех респондентов ОРС в соответствующем году, %

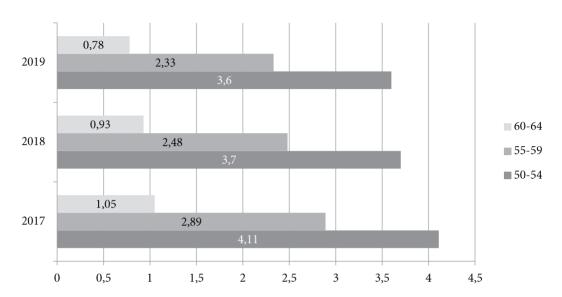
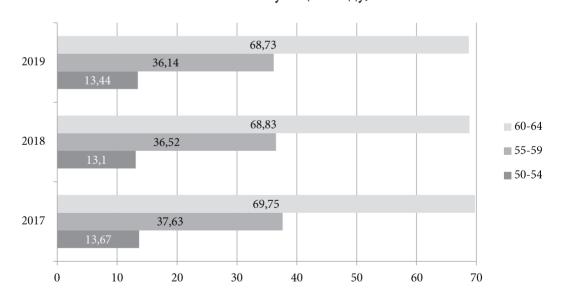


Рисунок 5 Доля лиц вне рабочей силы от всех респондентов ОРС в соответствующем году, %



Оценивание вероятностей занятости, безработицы и неактивности лиц предпенсионного возраста на данных ОРС мы выполнили с помощью мультиномиального логит-анализа по нескольким возрастным группам: 30–64 лет – наиболее активный возраст на рынке труда; 50–54 лет – предпенсионный возраст для женщин; 55–59 лет – предпенсионный возраст

для мужчин и, в 2019 г., для части женщин; 60-64 лет – предпенсионный возраст для части мужчин в 2019 г. и ранний пенсионный возраст для остальных респондентов. Результаты анализа приведены в Приложении, Таблицах  $\Pi1$ - $\Pi4$ 8.

Первый очевидный и вполне ожидаемый вывод - вероятность занятости с возрастом снижается (на 4-6% в возрасте 50-54 лет; 21-23% - в 55-59 лет; 40-41% - в 60-64 года), а перехода в неактивность растет примерно с теми же значениями, тем самым фактически минуя состояние безработицы, что, в целом, было характерно для лиц старших возрастов и ранее (Гимпельсон, Шарунина, 2015; Ляшок, Рощин, 2017). Существенной динамики в 2017-2019 гг. в рамках одной возрастной группы для большинства показателей не наблюдается. Исключение составляет небольшое снижение вероятности перехода в неактивность для возрастов 50-54 лет (с 6,4% в 2017 г. до 4,6% в 2019 г.) и 55-59 лет (с 25% в 2017 г. до 23% в 2019 г.) с соответствующим ростом шансов на занятость в этих же возрастах (Приложение, Таблица П1). В группе 55-59 лет с 3% в 2017 г. до 4,5% в 2019 г. повысилась вероятность трудоустройства лиц, состоящих в браке. Можно предположить, что до 2019 г. женщины 55 лет, состоящие в браке, чуть чаще выбирали выход на пенсию и переходили в неактивность. О том, что это, скорее всего, женщины, мы можем видеть по тому, что вероятность занятости мужчин в этой возрастной группе на 25-27% выше, чем женщин (Приложение, Таблица ПЗ). Также в группе 55-59 лет немного выросла вероятность занятости лиц с высшим образованием (с 20,8% в 2017 г. до 22,5% в 2019 г.). Таким образом, хотя и незначительные, но изменения экономического поведения на рынке труда в группах лиц 50-54 лет и 55-59 лет (куда попадает большая часть предпенсионеров) все же были, и касались они повышения вероятности занятости и снижения вероятностей перехода в неактивность.

Шансы попадания в безработные были невелики у всех возрастных групп и снижались с возрастом (Приложение, Таблицы П1-П4). Вероятность занятости в возрастных группах 55–59 лет и 60–64 года сильнее, чем в более молодых возрастах, увеличивало наличие детей до 18 лет (на 5–6% в 55–59 лет и на 10–12% в 60–64 лет) и высшего образования (на 15% для всей выборки 30–64 лет, 13% – 50–54 лет, 21–23% – 55–59 лет и 17–18% – 60–64 года). Если наличие детей говорит скорее о необходимости заработков, то высшего образования – о более высокой востребованности предпенсионеров на рынке труда (Ляшок, Рощин, 2017; Иванова, Шванова, 2018; Агранович, 2019; Капелюшников, 2019b; Лукьянова, Капелюшников, 2019; Смирных, 2020; Работники предпенсионного возраста..., 2020). Из остальных оцениваемых факторов вероятность занятости увеличивали наличие среднего профессионального образования по сравнению с более низким достигнутым уровнем образования и проживание в городе.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Из-за сложности интерпретации и большого количества значений мы не приводим значения коэффициентов и стандартных ошибок, а показываем только предельные эффекты и их значимость. Оценки проводились в статистическом пакете Stata.

Таким образом, несмотря на стабильную, в целом, структуру распределения лиц в возрастных группах 50–54 лет, 55–59 лет, 60–64 лет, охваченных ОРС, на занятых, безработных и неактивных в 2017–2019 гг., небольшое повышение вероятности занятости в группах 50–54 лет и 55–59 лет в 2019 г. все же произошло. При этом вероятности попадания в безработицу для всех групп старших возрастов остались на прежнем невысоком уровне. Следствием повышения официального пенсионного возраста стал не рост безработицы или вероятности попадания в нее лиц старших возрастов, а увеличение вероятности занятости и снижения вероятности выхода из рабочей силы предпенсионеров и молодых пенсионеров в 2019 г. по сравнению с 2017–2018 гг.

# Анализ трудоустройства предпенсионеров, зарегистрированных в качестве безработных в 2019 г.

Несмотря на то, что официальная статистика не уловила, как показано в предыдущих разделах, роста общей и регистрируемой безработицы в 2019 г. по сравнению с предшествующими периодами, службами занятости был реализован ряд мер, введенных для поддержки безработных предпенсионеров. Например, по информации Департамента труда и занятости населения Тюменской области, профессиональное обучение прошли 664 человека (132,5% от планового показателя), из них 234 гражданина, состоящих в трудовых отношениях, и 430 граждан, ищущих работу. Обучение проводилось в организациях, осуществляющих образовательную деятельность в Тюменской области, по различным профессиям и направлениям подготовки, в их числе наиболее востребованные в сфере туризма, услуг, включая медицинские и социальные, программ налогообложения, делопроизводства, развития управленческих навыков<sup>10</sup>.

Как было показано выше, часть предпенсионеров могла регистрироваться в качестве безработных для более раннего выхода на пенсию, но, вероятно, были и те, кто на самом деле испытывал сложности с трудоустройством. Используя микроданные Департамента труда и занятости населения Тюменской области, мы оценили доли трудоустроенных, экономически неактивных и оставшихся на учете лиц предпенсионного возраста, а также провели анализ их трудоустройства. В 2019 г. среди зарегистрированных безработных лиц предпенсионного возраста было 2409 человек, что составляет 17,4% от их общего числа. 52% зарегистрированных безработных-предпенсионеров – мужчины. Средний возраст безработных женщин предпенсионного возраста – 53,3 года, мужчин – 58,2. Большая часть (58%) проживает в городе. 52,8% зарегистрированных безработных – лиц

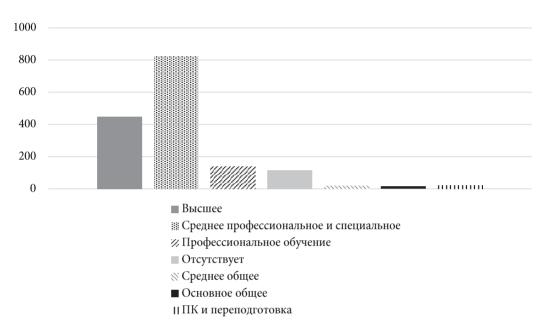
<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Речь идет о безработице, измеренной по методологии Международной организации труда, применяемой для определения статуса безработного Росстатом при проведении ОРС.

 $<sup>^{10}</sup>$  Итоги реализации национальных проектов «Демография» и «Производительность труда и поддержка занятости» в 2020 г. URL: https://czn.admtyumen.ru/documents/detail/6d912537-6b4d-4fd0-8e9f-8149ecab57b4 (дата обращения: 28.04.2021).

предпенсионного возраста имеет высшее или среднее специальное/профессиональное образование (рис. 6).

Рисунок б

### Уровень образования лиц предпенсионного возраста – зарегистрированных безработных в Тюменской области, 2019 г.



*Источник:* Составлен авторами по данным Департамента труда и занятости населения Тюменской области, 2019 г. (и далее, если не указано иное).

Анализ микроданных о зарегистрированных безработных в Тюменской области показал, что результаты обращения в службу занятости можно разделить на три группы:

- трудоустроены (самостоятельно, по направлению службы занятости, на общественные работы, на субсидируемое рабочее место, восстановлены на прежнее место работы, временно трудоустроены и занялись предпринимательской деятельностью);
- стали экономически неактивными к ним мы отнесли тех, кто отказался от услуг службы занятости, длительное время там не появлялся и кому была назначена пенсия;
- 3) остались на учете в службе занятости, т.е. по-прежнему являются безработными.

В Таблице 1 представлены оценки доли трудоустроенных, экономически неактивных и оставшихся на учете в службе занятости предпенсионеров в зависимости от их уровня образования.

Большая часть трудоустроенных в группе предпенсионеров без образования – 44%, доля трудоустроенных лиц с высшим и средним специальным/ профессиональным образованием составляет около 35%. Однако доля само-

стоятельно трудоустроенных (без помощи службы занятости) больше в группе предпенсионеров с высшим образованием – 25,7% по сравнению с 13–14% в других группах. При этом среди женщин доля самостоятельно трудоустроенных выше (30%), чем у мужчин (19%).

Чаще экономически неактивными становятся предпенсионеры со средним профессиональным образованием – почти 54%, реже – лица с высшим образованием – 46%. Вероятно, это связано со спецификой труда имеющих среднее профессиональное образование: во многом это тяжелый физический труд, приводящий к ухудшению состояния здоровья (Работники предпенсионного возраста...., 2020).

Таблица 1 Результат обращения лиц предпенсионного возраста в службу занятости Тюменской области, 2019 г.

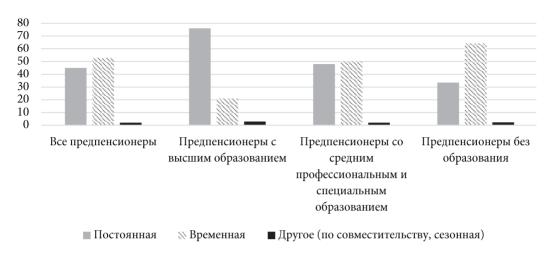
	Высі образо		Сред специа образо	льное	Сред професси образо	ональное	Бе образо	-
	Кол-во, чел.	Доля, %	Кол-во, чел.	Доля, %	Кол-во, чел.	Доля, %	Кол-во, чел.	Доля, %
Всего лиц предпенсион- ного возраста	448	100	391	100	432	100	1138	100
Трудоустроены,	157	35,0	134	34,3	155	35,9	502	44,1
в т.ч. трудоустроены самостоятельно	115	25,7	58	14,8	58	13,4	156	13,7
Остались на учете	85	19,0	65	16,6	44	10,2	84	7,4
Стали экономически неактивными	206	46,0	192	49,1	233	53,9	552	48,5

Остаются на учете дольше предпенсионеры с высшим образованием – 19%, тогда как в группе без образования таких только 7,4%. Это можно объяснить спецификой вакансий, которые предлагает служба занятости: в значительной степени это позиции, не требующие специальной подготовки и знаний. Возможно также, что у безработных с высшим образованием необходимость трудоустройства ниже из-за более высоких заработков в прошлом и наличия накоплений (Капелюшников, 2019b).

Анализ характера работы по месту трудоустройства (рис. 7) показал, что доля трудоустроенных на постоянную работу больше у имеющих высшее образование (76%). Среди предпенсионеров со средним специальным/ профессиональным образованием на постоянную работу могут рассчитывать только 48%, а в группе не имеющих образования – 33,5%.

Таким образом, обращение в службу занятости позволяет быстрее найти работу предпенсионерам без образования. Однако для 64% таких предпенсионеров речь идет о временной работе. Имеющие высшее образование чаще трудоустраиваются самостоятельно и на постоянной основе.

Рисунок 7 **Характер работы по месту трудоустройства лиц предпенсионного возраста Тюменской области (распределение в %), 2019 г.** 



Далее мы провели сравнительный анализ позиций, на которые трудоустраиваются предпенсионеры самостоятельно и с помощью службы занятости, в разрезе уровня образования.

Как уже было отмечено, высшее образование позволяет большему количеству безработных самостоятельно находить работу. Наиболее распространенные вакансии, которые занимают лица предпенсионного возраста – специалист, инженер, бухгалтер, начальник отделения/управления (рис. 8). При этом возможности службы занятости в трудоустройстве на позиции, требующие высокой квалификации и специальных знаний, ограничены.

Рисунок 8 Трудоустройство лиц предпенсионного возраста с высшим образованием



Предпенсионеры со средним специальным образованием самостоятельно устраиваются на позиции продавца, кассира, уборщика, водителя (рис. 9). 41% трудоустроенных с помощью службы занятости предпенсионеров заняли вакансии подсобного рабочего или рабочего.

Рисунок 9
Трудоустройство лиц предпенсионного возраста со средним специальным образованием



Наличие среднего профессионального образования позволяет трудоустроиться подсобным рабочим, сторожем или охранником, водителем, кладовщиком (рис. 10).

Рисунок 10 Трудоустройство лиц предпенсионного возраста со средним профессиональным образованием



Наиболее распространенные вакансии, занимаемые безработными предпенсионерами без образования, показаны на рис. 11. Самостоятельно можно устроиться водителем, оператором, подсобным рабочим, машинистом, уборщиком. С помощью службы занятости почти 59% нашедших работу становятся подсобными рабочими или рабочими.

Рисунок 11 Трудоустройство лиц предпенсионного возраста без образования



Таким образом, анализ данных Департамента труда и занятости населения Тюменской области показал, что служба занятости на самом деле оказывала помощь в трудоустройстве безработным предпенсионерам, включая обучение и подбор вакансий. Несмотря на то, что регионы могут различаться по возможностям занятости лиц предпенсионного возраста (Гимпельсон, Зинченко, 2019; Работники предпенсионного возраста..., 2020), службы занятости субъектов РФ действуют в рамках единого правового поля, имеют в своем арсенале схожий набор инструментов для проведения пассивной и активной политики (Гильтман и др., 2019), поэтому результаты анализа о зарегистрированных безработных по данным Департамента труда и занятости населения Тюменской области в общем виде могут быть вполне тиражируемы. В частности, выводы о том, что службы занятости чаще помогали лицам без образования, а предпенсионеры с высшим образованием чаще трудоустраивались самостоятельно и на более высокие позиции. В то же время, лица предпенсионного возраста с высшим образованием дольше находились на учете в службе занятости. Возможно, такой индивидуальный выбор может объясняться намерением обращения в службу занятости с целью более раннего выхода на пенсию и/или получения пособия, а не желанием найти новую работу.

### Заключение

Результаты нашего анализа показали небольшое, но численно фиксируемое повышение вероятности занятости и снижение шансов на выход из рабочей силы для лиц 50-54 лет и 55-59 лет в 2019 г. по сравнению с соседними 2017 и 2018 гг. Скорее всего, это связано с тем, что часть предпенсионеров ориентировались на официально установленный пенсионный возраст и принимали решение о выходе на пенсию по его достижении. В остальных случаях предпенсионеры изначально планировали более поздний выход на пенсию, поэтому добавление одного дополнительного года никак не повлияло на их решения о занятости. В пользу этого предположения говорит уже сформировавшаяся в России тенденция роста занятости лиц старших возрастов в последние несколько десятилетий. Отсутствие всплесков не только общей, но и регистрируемой безработицы говорит о том, что большая часть предпенсионеров в 2019 г. либо продолжали быть занятыми на прежних рабочих местах, либо трудоустроились самостоятельно, не прибегая к услугам служб занятости, что свидетельствует об их достаточной конкурентоспособности. Другим объяснением того, что российский рынок труда в 2019 г. достаточно спокойно принял увеличение предложения труда лиц старших возрастов, несмотря на нехватку у них определенных навыков, могло стать сокращение численности трудовых ресурсов в стране. Таким образом, предпенсионеры просто компенсировали нехватку работников более молодых возрастов.

Наше исследование подтвердило, что важнейшим фактором сохранения статуса занятости и трудоустройства даже тех предпенсионеров, которые обращались в службы занятости, является наличие высшего образования. Проведенный нами анализ трудоустройства зарегистрированных безработных показал, что, несмотря на все дополнительные меры поддержки безработных предпенсионеров, реализуемые в 2019 г. через службы занятости, включая программы переобучения, безработные с уровнем образования ниже высшего трудоустраивались только на временные работы и/или низкие позиции в организациях. Кроме того, лица предпенсионного возраста без высшего образования трудоустраивались быстрее, чем предпенсионеры с высшим образованием, и преимущественно с помощью служб занятости. Нахождение в статусе зарегистрированного безработного у лиц предпенсионного возраста с высшим образованием более длительно, что является скорее плюсом, так как может способствовать более тщательному поиску подходящей работы. При этом безработные предпенсионеры с высшим образованием чаще находят работу самостоятельно, занимая более высокие позиции, чем лица с более низкими уровнями образования.

Таким образом, дальнейшие усилия государства по поддержке занятости лиц старших возрастов должны быть сосредоточены на повышении их конкурентоспособности на рынке труда посредством обучения и развития востребованных работодателями навыков, начиная с более молодого возраста и до выхода на пенсию.

Дальнейшие исследования экономической активности и занятости предпенсионеров могут быть связаны с изучением эффективности конкретных инструментов и программ, реализуемых государством для этой группы населения.

### Благодарность

Авторы статьи выражают благодарность Погодаевой Т.В. – проректору ФГАОУ ВО «Тюменский государственный университет» – за организационную поддержку проекта и Департаменту труда и занятости населения Тюменской области за предоставленные данные.

### ЛИТЕРАТУРА

- 1. Агранович М.Л. Оценка шансов на занятость работников предпенсионного и пенсионного возрастов // Экономическая политика. 2019. Т. 14. № 2. С. 90–109.
- 2. Вишневская Н.Т. Безработица в странах ОЭСР эволюция взглядов и политики // Мировая экономика и международные отношения. 2012. № 8. С. 14–26.
- 3. Вишневская Н.Т. Работники старших возрастов на рынке труда в странах ОЭСР // Экономический журнал ВШЭ. 2017. Т. 21. № 4. С. 680–701.
- 4. Гильтман М.А., Обухович Н.В., Токарева О.Е. Активная и пассивная политика на российском рынке труда: централизация или регионализация? // Вопросы экономики. 2019. № 6. С. 79–98.
- 5. Гимпельсон В.Е., Шарунина А.В. Потоки на российском рынке труда: 2000–2012 гг. // Экономический журнал ВШЭ. 2015. Т. 19. № 3. С. 313–348.
- 6. Гимпельсон В.Е., Зинченко Д. Цена возраста: заработная плата работников в старших возрастах // Вопросы экономики. 2019. № 11. С. 35–62.
- 7. Горлин Ю.М., Ляшок В.Ю., Малева Т.М. Повышение пенсионного возраста: позитивные эффекты и вероятные риски // Экономическая политика. 2018. Т. 13. № 1. С. 148–179.
- 8. Горлин Ю.М., Ляшок В.Ю., Салмина А.А. Коэффициент замещения как инструмент анализа и прогнозирования пенсионной системы // Вопросы экономики. 2020. № 12. С. 80–103.
- 9. Денисенко М.Б., Варшавская Е.Я. Продолжительность трудовой жизни в России // Экономический журнал ВШЭ. 2017. Т. 21. № 4. С. 592–622.

- 10. Иванова М.А. Пенсионная система и трудовая активность: международный опыт // Вопросы экономики. 2018. № 10. С. 53–75.
- 11. Иванова Н.Л., Шванова И.С. Карьера государственных служащих старшей возрастной группы: ресурсы и востребованность // Вопросы государственного и муниципального управления. 2018. № 1. С. 126–139.
- 12. Капелюшников Р.И. Феномен старения населения: экономические эффекты // Экономическая политика. 2019. Т. 14. № 2. С. 8–63.
- 13. Капелюшников Р.И. Феномен старения населения: экономические эффекты // Экономическая политика. 2019. Т. 14. № 3. С. 8–53.
- 14. Капелюшников Р.И., Ощепков А.Ю. Российский рынок труда: парадоксы посткризисного развития // Вопросы экономики. 2014. № 7. С. 66–92.
- 15. Лукьянова А.Л., Капелюшников Р.И. Работники предпенсионного и пенсионного возраста на российском рынке труда: тенденции в реаллокации занятости // Вопросы экономики. 2019. № 11. С. 5–34.
- 16. Ляшок В.Ю., Рощин С.Ю. Молодые и пожилые работники на российском рынке труда: являются ли они конкурентами? // Журнал Новой экономической ассоциации. 2017. № 1. Т. 33. С. 117–140.
- 17. Работники предпенсионного возраста на рынке труда в Российской Федерации: информационный бюллетень / Под ред. С.Ю. Рощина, С.А. Солнцева. М.: Изд. дом ВШЭ, 2020.
- 18. Смирных Л.И. Цифровая грамотность пожилого населения и цифровизация предприятий: опыт европейских стран // Вопросы экономики. 2020. № 12. C. 104–124.
- 19. Baldenweg-Bölle U. Kollektive Altersvorsorge und flexibles Rentenalter in der Schweiz. European university studies. Series V. Economics and management. German Edition. Peter Lang, Bern. 1998.
- 20. Barbanchon T. The effect of the potential duration of unemployment benefits on unemployment exits to work and match quality in France // Labour Economics. 2016. Vol. 42. October. P. 16–29. URL: https://EconPapers.repec.org/RePEc:eee:labeco:v:42:y:2016:i:c:p:16-29 (дата обращения: 02.03.2021).
- 21. Beehr T.A., Glazer S., Nielson N.L., Farmer S.J. Work and Nonwork Predictors of Employees' Retirement Ages // Journal of Vocational Behavior. 2000. Vol. 57. No. 2. P. 206–225.
- 22. Bloom D., Canning D. How Companies Must Adapt for an Ageing Workplace // Harvard Business Review. 2012. December. URL: https://hbr.org/2012/12/how-companies-must-adapt-for-a (дата обращения: 02.03.2021).
- 23. Bloom D., Sousa-Poza A. Aging and Productivity: Introduction // Labour Economics. 2013. February. URL: https://www.econstor.eu/bitstream/10419/71707/1/737838035.pdf (дата обращения: 02.03.2021).
- 24. Boeri T., Macis M. Do Unemployment Benefits Promote or Hinder Job Reallocation? // Journal of Development Economics. 2010. Vol. 93. No. 1. URL: https://ssrn.com/abstract= 1790382 (дата обращения: 02.03.2021).

- 25. Boucekkine R., De la Croix D., Licandro O. Vintage human capital, demographic trends, and endogenous growth // Journal of Economic Theory. 2002. No. 104. Vol. 2. P. 340–375. URL: DOI: 10.1006/jeth.2001.2854 (дата обращения: 02.03.2021).
- 26. Conen W., Henkens K., Schippers J. Employers' attitudes and actions towards the extension of working lives in Europe // International Journal of Manpower. 2012. Vol. 33. No. 3. P. 648–665. URL: https://doi.org/10.1108/01437721211261804 (дата обращения: 02.03.2021).
- 27. Dorn D., Sousa-Poza A. The Determinants of Early Retirement in Switzerland // Swiss Journal of Economics and Statistics. 2005. Vol. 141. No. 2. P. 247–283.
- 28. Gaessler A., Ziesemer T. Optimal education in times of ageing: The dependency ratio in the Uzawa–Lucas growth model // The Journal of the Economics of Ageing. 2016. Vol. 7. April. P. 125–142. URL: https://doi.org/10.1016/j.jeoa.2016.03.001 (дата обращения: 02.03.2021).
- 29. Gielen A., van Ours J. Age-specific Cyclical Effects in Job Reallocation and Labor Mobility // Labour Economics. 2006. Vol. 13. No. 4. P. 493–504.
- 30. González Rozada M., Ruffo H. Non-Contributory Pensions and Savings: Evidence from Argentina. 2016. IDB Working Paper No. IDB-WP-629. URL: https://ssrn.com/abstract= 2956678 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2956678 (дата обращения: 02.03.2021).
- 31. Krings F., Sczesny S., Kluge A. Stereotypical inferences as mediators of age discrimination: The role of competence and warmth // British Journal of Management. 2011. Vol. 22. No. 2. P. 187–201. URL: https://doi.org/10.1111/j.1467-8551.2010.00721.x (дата обращения: 02.03.2021).
- 32. Kuhn U., Grabka M., Suter C. Early retirement as a privilege for the rich? A comparative analysis of Germany and Switzerland // Advances in Life Course Research. 2021. Vol. 47. March (in press). URL: https://doi.org/10.1016/j.alcr.2020.100392 (дата обращения: 02.03.2021).
- 33. OECD Employment Outlook, 2013. OECD, 2013. URL: https://www.oecd.org/els/emp/OECD%20Employment%20Outlook%202013-Web%20Annexes.pdf (дата обращения: 02.03.2021).
- 34. Ronald L. The demographic transition: three centuries of fundamental change // Journal of Economic Perspectives. 2003. Vol. 17. No. 4. P. 167–190. URL: DOI: 10.1257/089533003772034943 (дата обращения: 02.03.2021).
- 35. Schils T. Early Retirement in Germany, the Netherlands, and the United Kingdom: A Longitudinal Analysis of Individual Factors and Institutional Regimes // European Sociological Review. 2008. Vol. 24. No. 3. P. 315–329.
- 36. Schulz J., Kohli M., Rein M., Guillemard A., van Gunsteren H. Time for Retirement: Comparative Studies of Early Exit from the Labour Force. Cambridge University Press. Cambridge. 1991. URL: doi:10.1017/S0144686X00000714 (дата обращения: 02.03.2021).
- 37. Shultz K.S., Wang M. Psychological perspectives on the changing nature of retirement // The American Psychologist. 2011. No. 66. P. 170–179.
- 38. Tuit S., van Ours J.C. How changes in Unemployment Benefit Duration Affect the Inflow into Unemployment // Economics Letters. 2010. No. 109. P. 105–107.
- 39. Venti S., Wise D. The long reach of education: Early retirement // The Journal of the Economics of Ageing. 2015. December. Vol. 6. P. 133–148. URL: https://doi.org/10.1016/j.jeoa.2015.08.001 (дата обращения: 02.03.2021).

### INCREASING PENSION AGE IN RUSSIA: 2019 RESULTS. CASE STUDY: TYUMEN REGION<sup>11</sup>

#### **Marina Giltman**

PhD, Professor at the Department of Economics and Finance, Head of the Laboratory for Labour Market Studies, University of Tyumen.

Address: University of Tyumen, 6 Volodarsky Str., 665003, Tyumen, Russian Federation.

E-mail: giltman@rambler.ru

#### **Liubov Antosik**

PhD, Senior Research Fellow at the Laboratory for Labour Market Studies, University of Tyumen.
Address: University of Tyumen, 6 Volodarsky Str., 665003, Tyumen, Russian Federation.
E-mail: l.v.antosik@utmn.ru

### Oksana Tokareva

PhD, Associate Professor at the Department of Economics and Finance, University of Tyumen.

Address: University of Tyumen, 6 Volodarsky Str.,
665003, Tyumen, Russian Federation.

E-mail: o.tokareva2012@yandex.ru

#### **Natalia Obukhovich**

PhD, Associate Professor at the Department of Economics and Finance, University of Tyumen.
Address: University of Tyumen, 6 Volodarsky Str., 665003, Tyumen, Russian Federation.
E-mail: o.n.v@mail.ru

### **Abstract**

The article examines the impact of raising the retirement age in Russia on the economic activity of older workers in 2019, the starting year of the transition period for raising the retirement age, which preceded the COVID-19 pandemic. The probabilities of employment, unemployment and inactivity of persons of pre-retirement age was estimated using a multinomial logit analysis. Multinomial logit analysis was based on microdata from the Rosstat Labor Force Survey for 2017–2019. The models included the socio-demographic characteristics of the population of the several age groups. The obtained estimates show a small, but numerically noticeable increase in the probability of employment and a decrease in the chances of leaving the labor force for persons of pre-retirement age in 2019 compared to 2017 and 2018. These results were supplemented by an analysis of microdata on the registered unemployed of the Tyumen region for 2019, provided to the authors by the Department of Labor and Employment of the Tyumen Region. The results of the study show that higher education is the most important factor in the competitiveness in the labor market for persons of pre-

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> The research was funded by RFBR and Tyumen Region, project number 20-410-720004.

retirement age. Despite all the instruments of the state regulation implemented in 2019 which tend to support the employment in the older age groups, individual characteristics of pre-retirees made greater impact on their competitiveness on the labor market. Thus, implications for the policy could be to focus efforts on supporting professional education and training for adults.

**Keywords:** labor market; unemployment; registered unemployment; unemployment benefits; retirement age; pre-retirees; economic activity.

**Citation:** Giltman, M.A., Antosik, L.V., Tokareva, O.Ye. & Obukhovich, N.V. (2021). Povysheniye pensionnogo vozrasta v Rossii: Itogi 2019 g. Primer Tyumenskoy oblasti [Increasing Pension Age in Russia: 2019 Results. Case Study: Tyumen Region]. *Public Administration Issues*, no 2, pp. 154–182 (in Russian).

### REFERENCES

- 1. Agranovich, M.L. (2019). Otsenka shansov na zanyatosť rabotnikov predpensionnogo i pensionnogo vozrastov [Chances to be Employed for Employees at Pre-Retirement and Retirement Age]. *Ekonomicheskaya politika*, vol. 14, no 2, pp. 90–109.
- 2. Vishnevskaya, N.T. (2012). Bezrabotitsa v stranakh OESR evolyutsiya vzglyadov i politiki [Unemployment in OECD Countries Evolution of Views and Policies]. *World Economy and International Relations*, no 8, pp. 14–26.
- 3. Vishnevskaya, N.T. (2017). Rabotniki starshikh vozrastov na rynke truda v stranakh OESR [Older Workers in the OECD Labour Market]. *HSE Economic Journal*, vol. 21, no 4, pp. 680–701.
- 4. Gil'tman, M.A., Obukhovich, N.V. & Tokareva, O.E. (2019). Aktivnaya i passivnaya politika na rossiiskom rynke truda: tsentralizatsiya ili regionalizatsiya? [Active and Passive Labour Market Policies on the Russian Labour Market: Centralization or Regionalization?]. *Voprosy Ekonomiki*, no 6, pp. 79–98.
- 5. Gimpel'son, V.E. & Sharunina, A.V. (2015). Potoki na rossiiskom rynke truda: 2000–2012 gg. [Flows in the Russian Labor Market: 2000–2012]. *HSE Economic Journal*, vol. 19, no 3. pp. 313–348.
- 6. Gimpel'son, V.E. & Zinchenko, D. (2019). Tsena vozrasta: zarabotnaya plata rabotnikov v starshikh vozrastakh [Cost of Getting Older: Wages of Older Age Workers]. *Voprosy Ekonomiki*, no 11, pp. 35–62.
- 7. Gorlin, Yu.M., Lyashok, V.Yu. & Maleva, T.M. (2018). Povyshenie Pensionnogo vozrasta: Pozitivnye effekty i veroyatnye riski [Pension Age Increase: Positive Effects and the Possible Risks]. *Ekonomicheskaya politika*, vol. 13, no 1, pp. 148–179.
- 8. Gorlin, Yu.M., Lyashok, V.Yu. & Salmina, A.A. (2020). Koeffitsient zameshcheniya kak instrument analiza i prognozirovaniya pensionnoi sistemy [Replacement Rate as an Instrument of Analysis and Forecasting of Pension System]. *Voprosy Ekonomiki*, no 12, pp. 80–103.
- 9. Denisenko, M.B. & Varshavskaya, E.Ya. (2017). Prodolzhitel'nost' trudovoi zhizni v Rossii [Working Life Expectancy in Russia]. *HSE Economic Journal*, vol. 21, no 4, pp. 592–622.

- 10. Ivanova, M.A. (2018). Pensionnaya sistema i trudovaya aktivnost': mezhdunarodnyi opyt [Pension System and Labor Activity: International Experience]. *Voprosy Ekonomiki*, no 10, pp. 53–75.
- 11. Ivanova, N.L. & Shvanova, I.S. (2018). Kar'era gosudarstvennykh sluzhashchikh starshei vozrastnoi gruppy: Resursy i vostrebovannost' [Career of Civil Servants of the Senior Age Group: Resources and Demand]. *Public Administration Issues*, no 1, pp. 126–139.
- 12. Kapelyushnikov, R.I. (2019). Fenomen stareniya naseleniya: ekonomicheskie effekty [The Phenomenon of Population Aging: Major Economic Effects]. *Ekonomicheskaya politika*, vol. 14, no 2, pp. 8–63.
- 13. Kapelyushnikov, R.I. (2019). Fenomen stareniya naseleniya: ekonomicheskie effekty [The Phenomenon of Population Aging: Major Economic Effects]. *Ekonomicheskaya Politika*, vol. 14, no 3, pp. 8–53.
- 14. Kapelyushnikov, R.I. & Oshchepkov, A.Yu. (2014). Rossijskij rynok truda: paradoksy post-krizisnogo razvitija [The Russian Labor Market: Paradoxes of the Postcrisis Performance]. *Voprosy Ekonomiki*, no 7, pp. 66–92.
- 15. Luk'yanova, A.L. & Kapelyushnikov, R.I. (2019). Rabotniki predpensionnogo i pensionnogo vozrasta na rossiiskom rynke truda: tendentsii v reallokatsii zanyatosti [Older Workers in the Russian Labor Market: Trends in Employment Reallocation]. *Voprosy ekonomiki*, no 11, pp. 5–34.
- 16. Lyashok, V.Yu. & Roshchin, S.Yu. (2017). Molodye i pozhilye rabotniki na rossiiskom rynke truda: yavlyayutsya li oni konkurentami? [Young and Older Workers in the Russian Labor Market: Are They Competitors?]. *Journal of the New Economic Association*, no 1, vol. 33, pp. 117–140.
- 17. Rabotniki predpensionnogo vozrasta na rynke truda v Rossiiskoi Federatsii: informatsionnyi byulleten' (2020). [Workers of Pre-Retirement Age in the Labor Market in the Russian Federation: Information Bulletin]. Eds: S.Yu. Roshchina, S.A. Solntseva. Moscow: HSE.
- 18. Smirnykh, L.I. (2020). Tsifrovaya gramotnost' pozhilogo naseleniya i tsifrovizatsiya predpriyatii: opyt evropeiskikh stran [Digital Literacy of the Elderly Population and Digitalization of Enterprises: Experience of European Countries]. *Voprosy ekonomiki*, no 12, pp. 104–124.
- 19. Baldenweg-Bölle, U. (1998). Kollektive Altersvorsorge und flexibles Rentenalter in der Schweiz. *European university studies. Series V. Economics and management. German Edition.* Bern: Peter Lang.
- 20. Barbanchon, T. (2016). The Effect of the Potential Duration of Unemployment Benefits on Unemployment Exits to Work and Match Quality in France. *Labour Economics*, no 42 (October), pp. 16–29. Available at: https://EconPapers.repec.org/RePEc:eee:labeco:v:42:y: 2016:ic:p:16-29 (accessed: 02 March 2021).
- 21. Beehr, T.A., Glazer, S., Nielson, N.L. & Farmer, S.J. (2000). Work and Nonwork Predictors of Employees' Retirement Ages. *Journal of Vocational Behavior*, vol. 57, no 2, pp. 206–225.
- 22. Bloom, D. & Canning, D. (2012). How Companies Must Adapt for an Ageing Workplace. *Harvard Business Review*. December. Available at: https://hbr.org/2012/12/how-companies-must-adapt-for-a (accessed: 02 March 2021).
- 23. Bloom, D. & Sousa-Poza, A. (2013). Aging and Productivity: Introduction. *Labour Economics*. February. Available at: https://www.econstor.eu/bitstream/10419/71707/1/737838035.pdf (accessed: 02 March 2021).

- 24. Boeri, T., Macis, M. (2010). Do Unemployment Benefits Promote or Hinder Job Reallocation? *Journal of Development Economics*, vol. 93, no 1. Available at: https://ssrn.com/abstract=1790382 (accessed: 02 March 2021).
- 25. Boucekkine, R., De la Croix, D. & Licandro, O. (2002). Vintage Human Capital, Demographic Trends, and Endogenous Growth. *Journal of Economic Theory*, vol. 104, no 2, pp. 340–375. Available at: DOI: 10.1006/jeth.2001.2854 (accessed: 02 March 2021).
- Conen, W., Henkens, K. & Schippers, J. (2012). Employers' Attitudes and Actions towards the Extension of Working Lives in Europe. *International Journal of Manpower*, vol. 33, no 3, pp. 648–665. Available at: https://doi.org/10.1108/01437721211261804 (accessed: 02 March 2021).
- 27. Dorn, D. & Sousa-Poza, A. (2005). The Determinants of Early Retirement in Switzerland. *Swiss Journal of Economics and Statistics*, vol. 141, no 2, pp. 247–283.
- 28. Gaessler, A. & Ziesemer, T. (2016). Optimal Education in Times of Ageing: The Dependency Ratio in the Uzawa–Lucas Growth Model. *The Journal of the Economics of Ageing*, vol. 7, April, pp. 125–142. Available at: https://doi.org/10.1016/j.jeoa.2016.03.001 (accessed: 02 March 2021).
- 29. Gielen, A. & van Ours, J. (2006). Age-specific Cyclical Effects in Job Reallocation and Labor Mobility. *Labour Economics*, vol. 13, no 4, pp. 493–504.
- 30. González Rozada, M. & Ruffo, H. (2016). Non-Contributory Pensions and Savings: Evidence from Argentina. *IDB Working Paper No. IDB-WP-629*. Available at: https://ssrn.com/abstract=2956678 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2956678 (accessed: 02 March 2021).
- 31. Krings, F., Sczesny, S. & Kluge, A. (2011). Stereotypical Inferences as Mediators of Age Discrimination: The Role of Competence and Warmth. *British Journal of Management*, vol. 22, no 2, pp. 187–201. Available at: https://doi.org/10.1111/j.1467-8551.2010.00721.x (accessed: 02 March 2021).
- 32. Kuhn, U., Grabka, M. & Suter, C. (2021). Early Retirement as a Privilege for the Rich? A Comparative Analysis of Germany and Switzerland. *Advances in Life Course Research*, vol. 47, March (in press). Available at: https://doi.org/10.1016/j.alcr.2020.100392 (accessed: 02 March 2021).
- 33. *OECD* (2013). OECD Employment Outlook. Available at: https://www.oecd.org/els/emp/OECD%20Employment%20Outlook%202013-Web%20Annexes.pdf (accessed: 02 March 2021).
- 34. Ronald, L. (2003). The Demographic Transition: Three Centuries of Fundamental Change. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 17, no 4, pp. 167–190. Available at: DOI: 10.1257/089533003772034943 (accessed: 02 March 2021).
- 35. Schils, T. (2008). Early Retirement in Germany, the Netherlands, and the United Kingdom: A Longitudinal Analysis of Individual Factors and Institutional Regimes. *European Sociological Review*, vol. 24, no 3, pp. 315–329.
- 36. Schulz, J., Kohli, M., Rein, M., Guillemard, A. & van Gunsteren, H. (1991). *Time for Retirement: Comparative Studies of Early Exit from the Labour Force*. Cambridge: Cambridge University Press. Available at: doi:10.1017/S0144686X00000714 (accessed: 02 March 2021).
- 37. Shultz, K.S. & Wang, M. (2011). Psychological Perspectives on the Changing Nature of Retirement. *The American Psychologist*, no 66, pp. 170–179.
- 38. Tuit, S. & van Ours, J.C. (2010). How Changes in Unemployment Benefit Duration Affect the Inflow into Unemployment. *Economics Letters*, no 109, pp. 105–107.
- 39. Venti, S. & Wise, D. (2015). The Long Reach of Education: Early Retirement. *The Journal of the Economics of Ageing*, no 6, pp. 133–148. Available at: https://doi.org/10.1016/j.jeoa.2015.08.001 (accessed: 02 March 2021).

ІРИЛОЖЕНИІ

Таблица П1

Оценки вероятностей быть занятым, безработным или находиться вне рабочей силы (npedeльные эффекты, %) для респондентов 30–64 лет $^{\scriptscriptstyle 1}$ 

	,		<b>-</b>						
		Занятые		P	Безработные	e	1	Вне рабочей силы	ій силы
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Проживание в городе (да =1; нет=0)	0,066***	0,067***	0,072***	-0,014***	-0,012***	***600,0-	-0,052***	-0,055***	-0,063*** (0,001)
Наличие детей до 18 лет (да =1; нет=0)	***600,0	0,004*	0,015***	-0,002***	-0,0002	-0,002***	-0,006***	-0,004***	-0,012***
Состоит в браке (да =1; нет=0)	0,037***	0,037***	0,039***	-0,015***	-0,014***	-0,013***	-0,022***	-0,023***	-0,027***
Высшее образование $^2$ (да =1; нет=0)	0,152***	0,147***	0,149***	-0,025***	-0,024***	-0,019***	-0,127***	-0,123***	-0,131***
Среднее профессиональное образование (да =1; нет=0)	0,092***	0,088***	0,092***	-0,015***	-0,015***	-0,013***	-0,077***	-0,073***	-0,079***
Пол (м=1; ж=0)	0,113***	0,115***	0,113***	0,007***	0,005***	0,006***	-0,121***	-0,12***	-0,119***
Возраст 50–54 года (да =1; нет=0)	-0,059***	-0,055***	-0,042***	-0,005***	-0,005***	-0,004***	0,064***	0,06***	0,046***
Возраст 55–59 лет (да =1; нет=0)	-0,235***	-0,227***	-0,214***	-0,014***	-0,014***	-0,015***	0,249***	0,241***	0,228***
Возраст 60–64 года (да =1; нет=0)	-0,414***	-0,405***	-0,399***	-0,03***	-0,028***	-0,032***	0,444***	0,433***	0,43***
Pseudo R²	0,224	0,228	0,220	0,224	0,228	0,220	0,224	0,228	0,220
z	563859	563386	547457	563859	563386	547457	563859	563386	547457
**************************************									

Примечания:  $^*$  p<0.05;  $^{**}$  p<0.01;  $^{***}$  p<0.001.

Здесь и далее: зависимая переменная – статус занятости/экономической активности; база – занятость.

2 Уровень бакалавриата и выше.

Таблица П2

Оценки вероятностей быть занятым, безработным или находиться вне рабочей силы (предельные эффекты, %) для респондентов 50-54 лет

		Занятые Безработные			Безработные		Br	Вне рабочей силы	Ibi
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Проживание в городе (да =1; нет=0)	0,073***	0,072***	0,080***	-0,016***	-0,013***	-0,012***	-0,06***	-0,06***	-0,068***
Наличие детей до 18 лет (да =1; нет=0)	0,013**	0,006	0,014***	0,001	0,003	0,002	-0,013***	-0,009***	-0,016***
Состоит в браке (да =1; нет=0)	0,059***	0,053***	0,059***	-0,014***	-0,014***	-0,016***	-0,045***	-0,039***	-0,043***
Высшее образование $^{1}$ (да =1; нет=0)	0,137***	0,131***	0,132***	-0,026***	-0,027***	-0,022***	-0,111***	-0,104***	-0,11***
Среднее профессиональное образование (да =1; нет=0)	0,071***	0,068***	0,068***	-0,013***	-0,015***	-0,012***	-0,058***	-0,053***	-0,057***
	0,041***	0,042***	0,035***	0,01***	0,009***	0,01***	-0,051***	-0,051***	-0,044***
Pseudo R <sup>2</sup>	0,042	0,043	0,046	0,042	0,043	0,046	0,042	0,043	0,046
N	26676	74424	70179	76676	74424	70179	76676	74424	70179

 $\it П$ римечания: \* p<0.05; \*\* p<0.01; \*\*\* p<0.001.

<sup>1</sup> Уровень бакалавриата и выше.

Таблица ПЗ

Оценки вероятностей быть занятым, безработным или находиться вне рабочей силы (предельные эффекты, %) для респондентов 55-59 лет

	Jan	The second of th	J. J	I					
		Занятые			Безработные		Bi	Вне рабочей силы	
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Проживание в городе (да =1; нет=0)	0,08***	0,083***	0,086***	-0,005***	-0,003***	-0,004***	-0,075***	-0,08***	-0,082***
Наличие детей до 18 лет (да =1; нет=0)	0,063***	0,054***	0,058***	0,006*	0,004***	0,007***	***690,0-	-0,058***	-0,065***
Состоит в браке (да =1; нет=0)	0,03***	0,034***	0,045***	-0,012***	-0,012***	-0,009***	-0,017***	-0,022***	-0,036***
Высшее образование $^{1}$ (да =1; нет=0)	0,208***	0,217***	0,225***	-0,01***	-0,009***	-0,008***	-0,198***	-0,208***	-0,217***
Среднее профессиональное образование (да =1; нет=0)	0,1***	0,099***	0,107***	-0,004***	-0,001	-0,003**	-0,095***	-0,098***	-0,104***
	0,262***	0,269***	0,251***	0,025***	0,023***	0,021***	-0,286***	-0,292***	-0,273***
Pseudo R <sup>2</sup>	0,069	0,075	0,073	0,069	0,075	0,073	0,069	0,075	0,073
Z	88024	87224	82118	88024	87224	82118	88024	87224	82118

 $\it Примечания: * p<0.05; ** p<0.01; *** p<0.001.$ 

<sup>1</sup> Уровень бакалавриата и выше.

Таблица П4

Оценки вероятностей быть занятым, безработным или находиться вне рабочей силы (предельные эффекты, %) для респондентов 60-64 лет

	Jan			J				:	
		Занятые			Безработные		BH	Вне рабочей силы	Tbi
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Проживание в городе (да =1; нет=0)	0,047***	0,053***	0,058***	0,001	0,001	0,001	-0,048***	-0,054***	-0,058***
Наличие детей до 18 лет (да =1; нет=0)	0,122***	0,10***	0,104***	0,004	0,005*	0,004*	-0,126***	-0,105***	-0,108***
Состоит в браке (да =1; нет=0)	-0,013***	-0,011**	-0,009*	-0,005***	-0,004***	-0,002**	0,018***	0,015***	0,011**
Высшее образование $^1$ (да =1; нет=0)	0,182***	0,172***	0,179***	0,002**	0,001	0,001	-0,184***	-0,172***	-0,18***
Среднее профессиональное образование (да =1; нет=0)	0,078***	0,075***	0,079***	0,002*	0,001	0,001	-0,079***	-0,076***	-0,08***
$\Pi$ ол $(M=1; \mathcal{H}=0)$	0,127***	0,134***	0,135***	0,007***	0,005***	0,005***	-0,134***	-0,14***	-0,14***
Pseudo R²	0,036	0,034	0,035	0,036	0,034	0,035	0,036	0,034	0,035
Z	82462	85258	84795	82462	85258	84795	82462	85258	84795

Примечания: \* p<0.05; \*\* p<0.01; \*\*\* p<0.001.  $^{\rm l}$  Уровень бакалавриата и выше.

#### 

РЕЦЕНЗИЯ НА КНИГУ В.Н. ЮЖАКОВА, Э.В. ТАЛАПИНОЙ, Е.И. ДОБРОЛЮБОВОЙ, Ю.А. ТИХОМИРОВА «ИНИЦИАТИВНЫЙ ПРОЕКТ ЗАКОНА ОБ ОБЕСПЕЧЕНИИ КАЧЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ». – М.: ИЗДАТЕЛЬСКИЙ ДОМ «ДЕЛО» РАНХИГС, 2020. 150 с.

#### Евдокимов В.Б., Залоило М.В.<sup>1</sup>

овышение качества государственного управления остается одной 🛮 🗘 из главных задач российского государства. Новые акценты к ее актуальности добавили конституционные преобразования 2020 г. Направленные на совершенствование организации и функционирования публичной власти, они задали ряд объединенных общими целью и смыслом векторов развития отечественного законодательства в этой области: обеспечение единства системы публичной власти, согласованного функционирования органов государственной власти и местного самоуправления, уточнение их функций и полномочий. В соответствии с поправками, внесенными в Конституцию РФ в 2020 г., были приняты новые или изменены действующие законодательные акты, регулирующие деятельность государственных органов (Федеральные конституционные законы от 06.11.2020 N 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» и от 08.12.2020 N 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»; существенно обновлен Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 N 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» и др.). Фактически наблюдается начало перехода к очередному этапу модернизации системы государственного управления.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Евдокимов Вячеслав Борисович – доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник отдела конституционного права, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Адрес: 117218, Российская Федерация, Москва, ул. Б. Черемушкинская, 34. E-mail: vevdokimov@list.ru

Залоило Максим Викторович – кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела теории права и междисциплинарных исследований законодательства, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. E-mail: z-lo@mail.ru

На наш взгляд, в русле этого перехода лежит и инициативный проект Федерального закона «Об обеспечении качества государственного управления в Российской Федерации» (далее – инициативный законопроект, инициативный проект), разработанный коллективом ученых – представителей Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований РАНХиГС (см.: Южаков В.Н., Талапина Э.В., Добролюбова Е.И., Тихомиров Ю.А. Инициативный проект закона об обеспечении качества государственного управления. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020).

В рецензируемой книге достаточно детально описаны проблемы российского государственного управления, побудившие авторов к подготовке инициативного законопроекта, представлена авторская концепция законопроекта, которой они руководствовались при его разработке. Это позволяет понять предпосылки возникновения и предназначение самого законопроекта, его цели и задачи, новаторские положения, чему также способствует контекст разработки законопроекта, заданный рамками теоретических исследований и правовых предложений авторов по вопросам совершенствования качества государственного управления.

Предложенные авторами рецензируемой работы нормативные положения отражают целую серию сформировавшихся при их участии и под их влиянием научных взглядов, высказанных в многочисленных публикациях и наработках разного периода времени. Можно с уверенностью сказать, что инициативный законопроект основывается на цельной авторской концепции процесса государственного управления, обобщающей российские, международные и зарубежные подходы к повышению качества государственного управления, новый практический опыт и современный этап развития государственного управления.

Авторы инициативного проекта поставили задачу создания базового федерального закона, устанавливающего общие требования к качеству государственного управления для всего цикла государственного управления – от планирования и подготовки управленческого решения до мониторинга его реализации, в отношении всех государственных функций, объектов, участников, уровней, основных механизмов и инструментов, подходов и методов государственного управления.

В основе разрабатываемого авторами инициативного законопроекта – научная концепция результативного государственного управления, имеющая – наряду с существующими в науке иными парадигмами и подходами (например, индикативное управление) – важное прикладное значение и достоинства. В частности, она позволяет проектировать законопроект, который, как представляется, может в перспективе не только констатировать существующие правовые отношения в регулируемой сфере, но и стать инструментом их развития, правовым инструментом повышения качества государственного управления.

Задачи, стоящие перед государственным управлением, авторы рецензируемой книги видят в определении национальных приоритетов развития, выявлении назревших социально значимых проблем, их реше-

нии и достижении промежуточных и конечных общественно значимых результатов.

Качественное государственное управление, по мнению авторов, предполагает одновременное наличие трех компонентов: обоснованности государственного вмешательства, результативности и эффективности государственного управления (с. 55–58, 63–64), а также реализацию их в соответствии с принципами государственного управления.

При этом, помимо традиционных правовых принципов общего характера (законность, обеспечение прав граждан) авторами вводится ряд принципов, характеризующих собственно государственное управление: управления по результатам, соблюдения и полноты управленческого цикла, экономической эффективности, открытости государственного управления и др. Так, принцип управления по результатам направлен на достижение конечных общественно значимых результатов наиболее эффективным образом, ориентирован на достижение в установленные сроки заданных показателей результативности на всех этапах управленческого цикла с соблюдением критериев комплексности, публичности и общественного участия, альтернативности, экономичности (с. 44-45). Принцип соблюдения и полноты управленческого цикла закрепляет необходимость прохождения управленческого решения через все обязательные этапы (подготовка и принятие, организация и исполнение, мониторинг, контроль и оценка), а также ответственность, наступающую вследствие недостижения ожидаемых результатов (с. 45-46). Большое практическое значение имеют и иные принципы, формирующие целый комплекс требований к государственной управленческой деятельности (с. 47-48).

Достижением и в научном, и в нормативном плане можно считать осуществленную авторами инициативного законопроекта систематизацию видов управленческой деятельности: принятие управленческих решений и совершение управленческих действий (с. 65–72).

В инициативном законопроекте унифицированы требования к нормативным правовым актам, а также к административному акту, который должен быть законным, целесообразным, мотивированным и оперативным. До сих пор большим пробелом российской управленческой практики является отсутствие нормативного регулирования административных договоров, что восполняется законопроектом, который вводит основные требования к заключению административных соглашений.

Дискреционность действий власти зачастую таит в себе коррупционные опасности и нарушает упорядоченность административной деятельности. Авторы законопроекта предлагают установить в этой связи границы административного усмотрения, что для его субъектов означает соблюдение требований законности, целесообразности, мотивированности и оперативности к административным актам.

Разработанная методология государственного управления (с. 109–118) включает программно-целевые методы, предусматривающие планирование, организацию и осуществление, мониторинг, оценку и коррекцию деятельности субъектов государственного управления на основе программ, где

определяются цели, задачи и ожидаемые результаты ее реализации. Из числа программно-целевых методов государственного управления в зависимости от типов государственных функций используются проектные и процессные методы государственного управления.

Законопроект исходит из риск-ориентированного подхода к государственному управлению, при котором качество управления обеспечивается посредством регулярного мониторинга и оценки рисков, влияющих на достижение конечных общественно значимых и промежуточных результатов. Риски ранжируются с учетом вероятности их возникновения и масштабности причинения вреда.

Авторы полагают целесообразным разработать на основе федерального закона об обеспечении качества государственного управления административный (или управленческий) кодекс. В нашей стране идея такого кодекса остается непопулярной, хотя урегулирование так называемого позитивного административного процесса (в отличие от кодексов об административных правонарушениях, административного судопроизводства) позволяет упорядочить деятельность публичных органов, наделить их ясным диапазоном действий, показать пределы административной власти и пути обжалования нарушений.

Несомненно, предложенный в книге В.Н. Южакова, Э.В. Талапиной, Е.И Добролюбовой, Ю.А. Тихомирова инициативный проект закона об обеспечении качества государственного управления заслуживает дальнейшего обсуждения и последующей трансформации в официальную законодательную инициативу.

#### 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 <a href="http://vgmu.hse.ru">http://vgmu.hse.ru</a> 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 10.06.2021. Формат  $60 \times 88^{1}/_{8}$  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



#### Российские и зарубежные издания

#### Книги ИД ВШЭ

#### Сувенирная продукция

#### Периодика

#### **CD и DVD**

ЭКОНОМИКА
МЕНЕДЖМЕНТ
СОЦИОЛОГИЯ
ПОЛИТОЛОГИЯ
ПРАВО
ЖУРНАЛИСТИКА
ИСТОРИЯ
ЛИНГВИСТИКА

Москва, ул. Мясницкая д. 20 тел. +7 495 628-29-60 email: books@hse.ru, http://id.hse.ru/bookshop





# Интернет-магазин



### http://id.hse.ru/shop

## В интернет-магазине можно приобрести все книги Издательского дома ВШЭ, имеющиеся в продаже

Интересующие вас книги вы можете найти в нашем каталоге, воспользовавшись поиском по тематике, серии, названию и автору, списком книжных новинок

#### Заказ можно оформить круглосуточно на нашем сайте

или по тел.: **+7 495 772-95-90 \*15295 по рабочим дням** с **10.00** до **18.00** мск

Возможна оплата банковскими картами и наличными,

#### доставка курьерской службой в 300 городов России

или получение в пунктах самовывоза в 49 городах

