

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ «ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»

В О П Р О С Ы

ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Public Administration Issues

№ 1

2021

Ежеквартальный научно-образовательный журнал. Издается с 2007 г.

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

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

М О С К В А

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.
БАРЦИЦ И.Н.
ВУКОЛОВ В.Л.
КЕМПБЕЛЛ Э. (Великобритания)
ДЭВИС К.М. (Великобритания)
КЛИМЕНКО А.В.
КОРДОНСКИЙ С.Г.
КОСАРЕВА Н.Б.
КРАСНОВ М.А.
КУК Л. (США)
КУПРЯШИН Г.Л.
ЛЕВИЦКАЯ А.Ю.
МЕЛЬВИЛЬ А.Ю.
НЕМЕЦ Ю. (Чешская Республика)
НЕСТЕРЕНКО Т.Г.
ОБОЛОНСКИЙ А.В.
ОВЧИННИКОВ И.И.
ПИРОГ М. (США)
ПЛЮСНИН Ю.М.
ПРОКОПОВ Ф.Т.
ПЧЕЛИНЦЕВ С.В.
СИВИЦКИЙ В.А.
СИНЬЮЙ Я. (КНР)
СТРАУССМАН ДЖ. (США)
ТИХОМИРОВ Ю.А.
ХЛИВИЦКАС Е. (Литва)
ШАРОВ А.В.
ЮЖАКОВ В.Н.

ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

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
 IGOR N. BARTSITS – Dean of the International Institute of Public Administration and Management of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, 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
 YANG XINYU – Professor, China Scholarship Council, China
 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
 EUGENIJUS CHLIVICKAS – Professor, Dr., Director of the Training Centre of the Ministry of Finance, Republic of Lithuania, President of the Lithuanian Public Administration Training Association, Professor of Vilnius Gediminas Technical University, Vilnius, Lithuania
 ANDREY V. SHAROV – Candidate of Legal Sciences, Russian Federation
 VSEVOLOD L. VUKOLOV – Head of the RF Federal Service for Labour and Employment, 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>

THE THEORY AND PRACTICES OF PUBLIC ADMINISTRATION

Alekhnovich A.O., Anuchin L.L.

EVALUATION AND ADJUSTMENT OF THE LAW ENFORCEMENT

PRACTICE OF STATE CONTROL AND SUPERVISION BODIES:

ADMINISTRATIVE PRESSURE INDEX. 7

Artemenko E.A.

"REGULATORY GUILLOTINE": PROJECT ANALYSIS

OF NEW REGULATORY STRUCTURES. 30

Komarov V.M., Akimova V.V., Kotsyubinskiy V.A., Zemtsov S.P.

COMPARATIVE ANALYSIS OF THE DEVELOPMENT

APPROACHES TO LONG-TERM GOVERNMENT STRATEGIES

IN RUSSIA AND IN THE WORLD 56

Shishkin S.V., Ponkratova O.F.

TERRITORIAL DISPARITY BETWEEN TARIFFS FOR INPATIENT

CARE IN THE COMPULSORY HEALTH INSURANCE. 75

Larionov A.V., Salina E.S.

DEVELOPMENT OF STATE CONTROL FOR THE USE

OF FUNDS IN SHARED-EQUITY CONSTRUCTION 100

PERSONNEL POLICY ISSUES

Sladkova N.M., Il'chenko O.A., Stepanenko A.A., Shaposhnikov V.A.

FEATURES OF THE ASSESSMENT OF INFORMATION SECURITY

COMPETENCIES OF STATE AND MUNICIPAL EMPLOYEES 122

SCIENTIFIC REVIEW

Makarova I.V., Lepesh G.V., Ugolnikova O.D., Meleshko J.V.

INDUSTRIALIZATION OF THE RUSSIAN FEDERATION

AND THE REPUBLIC OF BELARUS 150

Titov E.A.

URBAN GOVERNANCE: CONCEPT AND MODERN RESEARCH 173

ОЦЕНКА И КОРРЕКТИРОВКА ПРАВОО ПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ КОНТРОЛЬНЫХ И НАДЗОРНЫХ ОРГАНОВ: ИНДЕКС АДМИНИСТРАТИВНОГО ДАВЛЕНИЯ

Алехнович А.О., Анучин Л.Л.¹

Аннотация

В статье представлен новый, основанный на объективных данных рабочий инструмент оценки и корректировки правоприменительной практики контрольных и надзорных органов – Индекс административного давления (далее – Индекс). С его помощью, опираясь на данные официальной государственной статистики, оцениваются: доля организаций, подвергнутых проверкам; суровость наказаний – доля предупреждений и штрафов от числа наказаний, наложенных по итогам проверок, доля штрафов, наложенных без проведения плановых и внеплановых проверок; также рассчитываются суммы штрафов, наложенных соответствующими органами контроля и надзора. Оценка показателей Индекса проводится как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации. В настоящее время применение Индекса позволяет анализировать работу ведомств, осуществляющих наиболее массовые виды контроля и надзора: Роспотребнадзора, МЧС России, Ростехнадзора, Росприроднадзора, Россельхознадзора, Роструда и жилищных инспекций. Отработка показателей Индекса в 2019 и 2020 гг. совместно с контрольными и надзорными органами, прокуратурой и региональными властями позволила сделать вывод о значительных отличиях в правоприменительной практике территориальных управлений внутри каждого из ведомств, связанных в том числе с нарушениями должностными лицами этих управлений действующего регулирования.

Отработка Индекса показала, что создан принципиально новый инструмент, давший новые ориентиры для уполномоченных по защите прав предпринимателей и заинтересованных органов власти для снижения административного давления.

¹ Алехнович Анастасия Олеговна – директор Института экономики роста им. П.А. Столыпина, руководитель Экспертного центра при Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей. Адрес: Москва, Краснопресненская наб., 12, стр. 3, офис 801. E-mail: alekhnovich@gmail.com; ORCID: 0000-0002-2868-2774

Анучин Леонид Леонидович – советник Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, первый заместитель директора, Институт экономики роста им. П.А. Столыпина. Адрес: Москва, Краснопресненская наб., 12, стр. 3, офис 801. E-mail: anuchin.leonid@gmail.com; ORCID: 0000-0002-3708-2826

Ключевые слова: административное давление; административная нагрузка; индекс административного давления; уполномоченные по защите прав предпринимателей; государственный контроль; государственный надзор; развитие малого и среднего бизнеса; деловой климат; инвестиции.

Введение

Исключение избыточного административного давления – общепризнанный инструмент создания среды для развития предпринимательства (например, OECD, 2019; European commission, 2007). Среди факторов снижения избыточного административного давления указываются снижение числа и оптимизация механизмов взаимодействия между государством и предприятиями – исключение избыточных проверок, введение саморегулирования, страхования ответственности, стимулирование профилактики и предупреждения и др. (Blanc, 2016).

Одним из критериев оценки избыточности административного давления является оценка эффективности контроля и надзора², учитывающая как интенсивность (количество контрольных и надзорных мероприятий, проводимых в отношении предприятий), так и удельные расходы бизнеса (трудозатраты и иные расходы, в том числе и неформальные платежи, связанные с проведением таких мероприятий) (Южаков, Добролюбова и др., 2020).

Глава Государства и Правительство неоднократно давали поручения по снижению административного давления³: например, по реализации современного риск-ориентированного подхода к организации проверок, повышению эффективности профилактики и предупреждения, предоставлению надзорных каникул.

Президиум Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам определил в том числе следующие базовые подходы к способам и формам достижения целей по повышению защищенности граждан и организаций по контролируемым видам рисков, а также по снижению издержек бизнеса и бюджетных затрат, связанных с контрольной и надзорной деятельностью:

- внедрение риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности;
- внедрение системы комплексной профилактики нарушений обязательных требований;
- внедрение системы предупреждения, мониторинга и профилактики коррупционных проявлений в контрольно-надзорной деятельности (Правительство Российской Федерации, 2016).

² В связи с тем, что в различных нормативных правовых актах и литературе сформировались несколько подходов к термину «контроль и надзор», написание «контрольно-надзорный», «контроль (надзор)» «контроль и надзор» соответствует написанию из соответствующих цитируемых источников.

³ Например: Перечень поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию. 2014. URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/47182/print>; Поручения по итогам рабочего совещания в Правительстве о системе государственного контроля, государственного надзора и разрешительных функций. Правительство Российской Федерации. 2014. URL: <http://government.ru/orders/selection/401/15343/>

Одним из ключевых показателей по направлению «Реформа контрольной и надзорной деятельности» Советом определено снижение административной нагрузки на организации и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность, не менее чем на 20% к 2018 г. и не менее чем на 50% к 2024 г. (аналитический показатель).

Необходимо отметить, что среди ключевых показателей эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации⁴ отражены показатели, характеризующие развитие предпринимательства на территории субъекта Российской Федерации: количество высокопроизводительных рабочих мест во внебюджетном секторе экономики, численность занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей, производительность труда в базовых несырьевых отраслях экономики и иные. Указанные положения также являются стимулом для руководителей субъектов Российской Федерации проявлять активную позицию в снижении административного давления на территории региона.

С 2015 г. законодательством предусмотрено применение риск-ориентированного подхода при организации государственного контроля (надзора), в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрена замена административного наказания в виде административного штрафа предупреждением⁵. За последние годы расширен список мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований. Были реализованы надзорные каникулы для малого и среднего бизнеса⁶.

В результате комплекса мероприятий число проверок, по данным мониторинга контрольно-надзорной деятельности Минэкономразвития России, снизилось с 2014 по 2019 гг. на 41%, по ряду ведомств выросло число предупреждений, создана значительная система профилактики и предупреждений нарушений.

Об опыте оценки административной нагрузки

Современный подход определяет административную нагрузку через стоимость «информационных обязательств»: обязанностей по сбору и подготовке информации, с последующей передачей ее либо государственному органу, либо третьей стороне. В качестве дополнительного критерия указывается, что от этого обязательства бизнес не может отказаться, не вступив в конфликт с законом (EU, 2004).

Модель SCM (Standard cost manual), разработанная для ОЭСР, выделяет отдельную категорию издержек – «затраты на соблюдение нормативных требований», включающую все затраты предприятия на соблюдение нор-

⁴ Утверждены указом Президента Российской Федерации от 25.04.2019 N 193.

⁵ Федеральный закон от 03.07.2016 N 316-ФЗ.

⁶ Федеральный закон от 03.07.2016 N 277-ФЗ.

мативных требований, за исключением прямых финансовых затрат на ведение хозяйственной деятельности и долгосрочных структурных инвестиций. Модель разделяет эти затраты на «существенные затраты на соблюдение нормативных требований» и «административные расходы». При этом под административной нагрузкой понимаются административные расходы, понесенные на административные действия, которые бизнес не стал бы совершать, если бы это не было требованием регулирования. Достоинством модели стала ее практическая ориентированность – для каждого действия рассчитывается его стоимость в реальном выражении как для отдельной компании, так и для страны в целом.

Одним из ключевых результатов реализации модели становится «упрощение» регулирования и комплаенса – исключение избыточной / необоснованной нагрузки через дерегулирование, консолидацию, рационализацию, а также прямое снижение нагрузки (упрощение форм, увеличение интервалов между взаимодействиями и др.) (SCM-Network, 2006).

Необходимо отметить, что реализация государствами моделей SCM, как правило, признается государственной задачей с соответствующим выделением временных и финансовых ресурсов.

Подходы в российской литературе в основном ориентированы на анализ опыта реализации SCM-моделей. Так, в работах О.М. Шестоперова и др. (2014; 2016) административная нагрузка (*administrative burden*, в материалах переведено как «административные барьеры») рассматривается как вид административных издержек (*administrative costs*), которые бизнес осуществляет только из-за наличия требований на их выполнение.

В других работах «административная нагрузка», «издержки бизнеса на преодоление административных барьеров» также употребляются как в целом синонимичные термины; отмечается, что в целом отсутствуют регулярные индикаторы административной нагрузки на бизнес (см., например, Дмитриева и др., 2016).

Н.В. Дмитриева и др. (2018) указывают, что административные издержки являются видом транзакционных издержек, относя к ним (1) расходы, непосредственно связанные со сбором данных, заполнением, расчетом и проверкой значений показателей в формах отчетности, и (2) косвенные издержки, обусловленные необходимостью проведения подготовительных и обеспечивающих работ, не связанных с заполнением форм отчетности.

В работах Е.И. Добролюбовой и В.Н. Южакова (2017) для оценки эффективности контрольно-надзорной деятельности используется понятие «административная нагрузка в связи с проведением государственного контроля (надзора)». Исследователи предлагают относить к административной нагрузке административные издержки, связанные с проведением проверок, а также судебные и иные издержки, понесенные хозяйствующими субъектами в связи с оспариванием решений органов государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

За последние годы реализованы несколько систем мониторинга эффективности и результативности контрольно-надзорной деятельности, оценки уровня административного давления.

Так, Правительством Российской Федерации утверждены ключевые показатели результативности контрольно-надзорной деятельности федеральных органов власти для реализации постоянного мониторинга ведомствами⁷.

Проектным офисом по реализации реформы контрольной и надзорной деятельности в рамках оценки уровня «административной нагрузки», предусмотренного приоритетной программой «Реформа контрольной и надзорной деятельности» в 2017 и 2018 гг., также проводился мониторинг административной нагрузки на организации и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность. Мониторинг был основан на опросных данных: в 2018 г. были опрошены 8638 представителей бизнеса из 85 субъектов Российской Федерации, в 2017 г. – 10 346 предпринимателей (Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации, 2018). Мониторинг предусматривает балльную оценку расчетов «административной нагрузки» (2017 г. – 56,1 балла, 2018 г. – 54,2 балла). Однако в рамках мониторинга не сформулировано понятие административной нагрузки; трактовку понятия оставили на усмотрение респондентов опроса (например, вопросы 3 и 4 Анкеты)⁸.

Аналогичная работа проводится в рамках Национального инвестиционного рейтинга (рейтинг АСИ, далее – Рейтинг), который включает показатель Б2 «Административное давление на бизнес». Показатель оценивается путем опроса предпринимателей из общей генеральной совокупности (базовая выборка – механически собранная выборка из 300 респондентов на субъект Российской Федерации).

В рамках показателя Б2 на основе опросных данных «генеральной совокупности» предпринимателей рассчитывается:

- количество запрошенных дополнительных документов (не подлежащих обязательному предоставлению по закону) у предприятия в год;
- среднее количество контрольно-надзорных мероприятий (проверок, административных расследований, допросов, опросов и других юридически значимых мер) в год на одного предпринимателя;
- доля компаний, столкнувшихся с давлением со стороны органов власти или естественных монополий (компании, указавшие в рамках опроса факты коррупции со стороны правоохранительных органов, иных контрольно-надзорных органов и др.).

Показатель Б2 Рейтинга ориентирован на данные опросов, что позволяет использовать проектным офисам организационные подходы: внедрение методов проектного управления, автоматизации КНД, продвижение участия уполномоченных по защите прав предпринимателей в проверках (возможные меры перечислены в Сборниках лучших региональных управленческих практик в сфере повышения инвестиционной привлекательности) (АСИ, 2018).

В рамках Ежегодного доклада Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей также проводится социологический опрос «Мнение собственников и руководителей высшего звена средних и малых компаний об административной среде в Российской

⁷ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 апреля 2018 г. N 788-р.

⁸ Методика утверждена Протоколом заседания проектного комитета от 19 июля 2017 г. N 50(8).

Федерации» (проводится ФСО Российской Федерации, объем выборки приведен в таблице ниже).

В период 2015–2017 гг. эти опросы относили к административной нагрузке: *налоги и иные обязательные платежи государству; затраты на подключение к коммунальным, а также ограниченным ресурсам; на содержание избыточного непроизводительного оборудования, помещений и персонала; на составление налоговой, кадровой и технической отчетности; на получение разрешений/согласований; на проведение проверок.*

После корректировки методики в 2018 г. понятие административной нагрузки было изменено, в частности, отдельно были выделены вопросы о налогах и иных обязательных платежах государству, затратах на подключение к коммунальным, а также ограниченным ресурсам. Таким образом, в опросах 2018–2020 гг. под административной нагрузкой в анкетах понимались исключительно затраты на соблюдение обязательных требований, на получение разрешений/согласований/лицензий; на проверочные мероприятия (см. табл. 1–2).

Таблица 1

Распределение ответов на вопрос: «Как изменилась административная нагрузка на ваш бизнес?»

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Увеличилась, %	51,8	53	56,1	42,8	47,1	42,7
Не изменилась, %	43,5	42	38,7	40,7	38,1	42,0
Уменьшилась, %	4,7	5	5,1	9,0	5,8	5,7
Затрудняюсь ответить, %*	н/д	н/д	н/д	7,5	9,0	9,6
Всего опрошено, человек:	4 149	1991	2 212	2 787	2 731	7 733

Источник: Составлена авторами по результатам проведенного исследования.

* Ответ «Затрудняюсь ответить» не был предусмотрен опросами в 2015–2017 гг.

Таблица 2

Распределение ответов на вопрос: «Оцените объем общей административной нагрузки на ваш бизнес»

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<3% от выручки, %	7,0	7,1	5,8	19,2	14,2	14,1
От 3 до 5%, %	12,3	12,2	10,8	18,2	16,5	21,1
От 5 до 10%, %	19,2	22,5	18,7	19,6	21,1	20,5
От 10 до 20%, %	26,3	26,6	25,4	16,2	16,6	14,1
Более 20%, %	35,2	31,7	39,3	10,4	12,0	10,1
Затрудняюсь ответить, %*	н/д	н/д	н/д	16,5	19,6	19,5
Всего опрошено, человек:	4 149	1991	2 212	2 787	2 731	7 733

Источник: Составлена авторами по результатам проведенного исследования.

* Ответ «Затрудняюсь ответить» не был предусмотрен опросами в 2015–2017 гг.

Среди ключевых проблем в сфере административного давления Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей отмечает, в частности, что:

1. Количество проверок снижается, но при этом их общее число и общий размер наложенных административных штрафов на предпринимателей продолжают расти.
2. Большинство ведомств не смогли внедрить «предупреждение как первое наказание».
3. Проверки замещаются иными формами контроля и надзора («рейды», «контрольные закупки», возбуждение дел «по-КоАП»), при этом государственная статистика не ведет системного учета таких форм и не оценивает их влияние на предпринимательский климат.

Так, например, по данным Уполномоченного, число плановых и внеплановых проверок с 2015 г. по 2019 г. снизилось с 2,4 млн до 1,7 млн (1-контроль), в то время как число юридических лиц, привлеченных к административной ответственности, напротив, выросло в указанный период с 400 тыс. до более 1 млн организаций (объединенные данные формы Росстата 1-АЭ «Административные правонарушения в сфере экономики» и формы 1-АП «Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях»).

Справедливо утверждение, что задача контроля и надзора состоит не в выявлении наибольшего числа нарушений, а в наиболее эффективном предотвращении вреда, и в этом интересы и бизнеса, и государства, и общества совпадают (Южаков, Добролюбова и др., 2020). При этом представляется, что перекос в пользу фискального подхода недопустим.

Индекс административного давления: подход, проблемы и достоинства

Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей совместно с Институтом экономики роста им. П.А. Столыпина в 2018 г. была предложена методика расчета уровня административной нагрузки на организации и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность, состоящая из трех блоков.

Блок 1 (Расчетный показатель) – административное давление, возникающее в связи с проведением контрольно-надзорных мероприятий, привлечением предприятий к административной ответственности (проверки, рейды, мониторинги, контрольные закупки, возбужденные дела об административных правонарушениях, неформальные платежи и др.).

Блок 2 (Расчетный показатель) – издержки на получение конкретных государственных услуг, согласований и разрешений (общее число, сроки и стоимость лабораторных испытаний, исследований, экспертиз, подготовка необходимых проектов, неформальные платежи «за ускорение»).

Блок 3 (Индикативный показатель) – оценка издержек на соблюдение обязательных требований и прохождение контрольных и надзорных мероприятий для «типовых» предприятий в соответствующих сферах (на-

пример: парикмахерская, продуктовый магазин, животноводческая ферма, котельная, лесопилка, завод по переработке молочной продукции, пекарня, рыболовецкое судно) (Индекс «Административное давление – 2019», 2019).

Отмечалось, что оценку уровня административной нагрузки целесообразно осуществлять, исходя из конкретных видов контроля и надзора, отдельных сфер компетенции органов власти, а не в разрезе ведомств как административных структур.

В настоящей статье представлен подход к практической реализации «блока 1» методики оценки административной нагрузки – Индекс административного давления. Индекс административного давления выведен, исходя из опыта расчета числа и качества взаимодействий органов контроля и надзора с организациями и физическими лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность. Это рабочий инструмент оценки административного давления со стороны контрольных и надзорных органов на подконтрольные (поднадзорные) организации. Индекс предоставляет возможность отработки результатов оценки на уровне субъектов федерации с целью апробации подходов к оценке обоснованности и (или) избыточности такого давления. В рамках настоящего исследования оценивается регулярность, обоснованность и последствия взаимодействий контрольных и надзорных органов с организациями и индивидуальными предпринимателями.

Данные Индекса, объединенные с данными о длительности контрольных и надзорных мероприятий, могут быть в дальнейшем использованы и для финансовой оценки административных издержек субъектов предпринимательской деятельности – в том числе в разрезе видов предпринимательской деятельности, видов контроля и надзора, как на федеральном, так и на субъектовом и муниципальном уровнях.

Индекс административного давления разработан Институтом экономики роста им. П.А. Столыпина в 2019 г. Исходя из практики работы уполномоченных по защите прав предпринимателей, а также из наиболее массовых видов контроля и надзора, в рамках Индекса рассматриваются контрольная и надзорная деятельность Роспотребнадзора, МЧС России, Ростехнадзора, Росприроднадзора, Россельхознадзора, Роструда и жилищных инспекций (кроме проверок, связанных с получением и продлением лицензий), а также практика привлечения предпринимателей и их сотрудников к административной ответственности.

Индекс административного давления был впервые представлен в рамках Ежегодного доклада Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей в мае 2019 г. В соответствии с поручением Главы Государства Пр-923 от 22 мая 2019 г. Индекс был совместно отработан Правительством Российской Федерации и Генеральной прокуратурой Российской Федерации. При отработке Индекса были проведены совместные совещания прокуроров субъектов Российской Федерации с уполномоченными по защите прав предпринимателей с приглашением руководителей территориальных управлений контрольных и надзорных

органов, заместителей высших должностных лиц субъектов, предпринимательского сообщества.

Аналогичная работа велась почти во всех субъектах Российской Федерации, в том числе и по итогам представления Индекса в 2020 г. В 2020 г. Индекс также отработан совместно с полномочным представительством Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе.

В Индекс включены три основных показателя:

(P1) – доля предупреждений от общего числа наказаний = «количество предупреждений, вынесенных контролирующим органом в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (1-контроль) / «количество постановлений о назначении административного наказания, вынесенных контролирующим органом в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (1-контроль).

Данный показатель позволяет оценить ситуацию с применением предупреждений органами контроля и надзора по итогам проверочных мероприятий. В частности, в рамках отработки показателя на уровне субъектов федерации анализируется применение ст. 4.1.1 КоАП РФ «Замена административного наказания в виде административного штрафа предупреждением», предусматривающей вынесение предупреждения как первого наказания.

Например, было выявлено, что на территории г. Москвы практически все контрольные и надзорные органы, несмотря на более высокую концентрацию бизнеса, применяют предупреждения реже, чем в среднем по России. Например, Роспотребнадзор в 2019 г. вынес 11,2% наказаний по итогам проверок, до начала отработки Индекса в 2018 г. – 3%, при том что в среднем по Российской Федерации в 2020 г. назначено 15,1% предупреждений. Для сравнения, в Республике Карелия из наказаний, наложенных по итогам проверок, вынесено 35,4% предупреждений (доля в три раза выше, чем в г. Москве).

В практике МЧС России в 2019 г. доля предупреждений по итогам проверок составила 53,7%, в Псковской области и Республике Удмуртия – 83%, в то время как ТУ МЧС по г. Москве вынесло предупреждений в два раза меньше – 39%.

Указанная ситуация может свидетельствовать об общем фискальном уклоне при назначении наказаний в некоторых субъектах федерации, а также о некорректной практике назначения наказаний: например, при отработке Индекса подтверждены многочисленные факты уклонения должностных лиц органов КНД от применения статьи 4.1.1 КоАП РФ, факты назначения административных штрафов за малозначительные нарушения и др.

(P2) – доля организаций и ИП, подвергнутых контролю и надзору = «общее количество юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в отношении которых проводились плановые, внеплановые проверки» (1-контроль) / «общее количество юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность на территории субъекта Российской Федерации, деятельность которых подлежит государственному контролю (надзору) по стороны контролирующего органа» (1-контроль).

Для примера, в Тюменской области, по данным Роспотребнадзора, в 2019 г. было проверено 13,9% подконтрольных (поднадзорных) организаций, в Удмуртской Республике – 14,7%, а в субъектах федерации – «анти-лидерах» по показателю – Новосибирской области было проверено 61,5% подконтрольных (поднадзорных) организаций, в Брянской области – 41,1%. При этом отработка Индекса и анализ данных не показали корреляции с объективными факторами (например, доля проверок «по поручениям» от числа проведенных в Новосибирской области составила 30%, а в Тюменской области – 51,3%).

Аналогичная практика выявлена и для иных органов контроля и надзора. Например, по данным Роструда, в Краснодарском крае проверено 0,4% подконтрольных (поднадзорных) предприятий, в г. Москве – 0,5%, в то время как в Псковской области проверено 6,6%, в Липецкой области – 6,2% предприятий.

Таким образом, значения показателей на уровне субъектов федерации иногда в несколько раз отличаются от средних по Российской Федерации значений. И несмотря на то, что значения показателей в целом для Российской Федерации создают впечатление благополучных (например, Плаксин, Семенов, 2015), на уровне отдельных субъектов федерации имеются явные проблемы с многолетним «тотальным» подходом к организации проверок подконтрольных (поднадзорных) предприятий.

В рамках отработки Индекса анализируется практика проведения проверок – в частности, проверок, осуществленных без оснований, на основании анонимных обращений и т.п., корректируется практика составления планов проведения проверок, учитываются недостатки присвоения категорий рисков подконтрольными (поднадзорными) предприятиями и пр.

(РЗ) – доля штрафов, наложенных без проведения проверок, от общего числа штрафов, наложенных ФОИВ и судами = $1 - \frac{\text{«количество административных штрафов, наложенных контролирующим органом на юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (1-контроль) / «наложено административных штрафов» (объединенные данные формы Росстата 1-АЭ «Административные правонарушения в сфере экономики» и формы 1-АП «Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях»)}{\text{«количество административных штрафов, наложенных ФОИВ и судами»}}$

Показатель выявляет доли случаев, когда должностные лица принимают решение о привлечении предприятий и их сотрудников к административной ответственности без проведения плановых и внеплановых проверок. В литературе и публичных документах неоднократно указывалось, что такая практика может использоваться должностными лицами для упрощения процедур, например, обхода согласования проверок с органами прокуратуры⁹.

⁹ Доклад «Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)». Минэкономразвития России. 2014. URL: http://old.economy.gov.ru/minec/about/structure/dknrd/doc20130520_04; Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора) в 2015 году. Минэкономразвития России. 2016. URL: <http://old.economy.gov.ru/minec/about/structure/dknrd/201606070>.

Решение проблемы «конкуренции» норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях с законодательством о контроле и надзоре указывается и как актуальная задача в Концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях¹⁰.

Для ряда ведомств такой способ возбуждения дел об административных правонарушениях (без проверок) стал законным – например, законодательством допускается возбуждение дел по итогам рейдов Росприроднадзора и Россельхознадзора. В то же время практика по субъектам федерации существенно отличается. Так, Верхне-Волжское межрегиональное управление Росприроднадзора в 2019 г. назначило без проведения проверок порядка 6% штрафов, в то время как Енисейское межрегиональное управление Росприроднадзора – 35%, Межрегиональное управление Росприроднадзора по Республике Коми и Ненецкому АО – 51% от общего числа наложенных штрафов.

В деятельности территориальных управлений Роспотребнадзора выявлены как управления, не практикующие возбуждение дел без проверок (<1% штрафов – например Владимирская, Томская, Новосибирская области), так и управления, широко применяющие механизм санитарно-эпидемиологических и административных расследований, например, Северная Осетия – Алания – 63%, Архангельская область – 47,9% и др.

При этом анализ правоприменительной практики и данные статистики в ряде ведомств (МЧС России, Роструд) подтвердили, что практика возбуждения дел без проверок носит достаточно редкий характер и имеет место, как правило, по уже произошедшим случаям причинения вреда.

В рамках отработки Индекса анализируется практика принятия решений должностными лицами о возбуждении дел об административных правонарушениях без проведения проверок – например, при рассмотрении обращений (достаточно ли информации в обращении для возбуждения дела об административном правонарушении) и др. Выявленные в рамках отработки с органами прокуратуры факты незаконного (необоснованного) возбуждения дел об административных правонарушениях приводят к отмене ранее возбужденных дел, привлечению должностных лиц органов контроля и надзора к административной, дисциплинарной ответственности.

Также в рамках Индекса применяется дополнительный показатель – «данные об общей динамике штрафов, наложенных органом контроля и надзора» (**P5**) – **административный «налог»** = сумма наложенных штрафов (1-АЭ + СД ВС РФ, ГИС ЖКХ).

Показатель в настоящее время является справочным и нацелен на общее отражение штрафов, налагаемых на предприятия в рамках мероприятий контроля и надзора. В частности, он показывает, что снижение числа проверок, представляемое ведомствами как ключевой инструмент сниже-

¹⁰ Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. URL: <http://static.government.ru/media/files/KVhRvRfP SydJQShBIwIAY7khO7Nat9EL.pdf>

ния административного давления, не приводит к пропорциональному снижению административных наказаний, а во многих субъектах федерации сопровождается, напротив, ростом штрафов.

Показатели Индекса создают целостную модель взаимодействий организаций и контрольных и надзорных органов, в частности, оценивают (1) вероятность проведения контрольного или надзорного мероприятия в отношении организации; (2) вероятность привлечения к административной ответственности без проведения проверки; (3) вероятность вынесения предупреждения по итогам контрольного или надзорного мероприятия – то есть тяжесть ответственности в случае выявления нарушений.

Итоговый показатель Индекса для субъекта Российской Федерации определяется в три этапа:

- 1) Показатель Индекса в субъекте Российской Федерации рассчитывается отдельно по каждому параметру (P1, P2, P3) по каждому из семи ведомств (балльная оценка линейных рядов значений).
- 2) В рамках субъекта по каждому из семи ведомств определяется общий Индекс административного давления как среднее значение по параметрам (P1, P2, P3).
- 3) Из средних значений показателей семи ведомств определяется Индекс субъекта федерации в рамках РФ и его место в общем Индексе административного давления.

Таким образом, ведомства (например, Росприроднадзор и жилищные инспекции) друг с другом не сравниваются, однако сравниваются территориальные управления одного ведомства по какому-то из показателей (например, доля предупреждений, вынесенных по итогам проверок Роспотребнадзора в Смоленской области, сравнивается с аналогичным показателем в Курской области и средним показателем доли предупреждений Роспотребнадзора по России).

Индекс выступает в качестве индикатора имеющихся проблем в сфере контроля и надзора – отнесение к группе «А» (<3,5 балла) является признаком того, что в субъекте федерации почти все ведомства показывают значения давления «ниже», чем в среднем по Российской Федерации. При этом проблемы могут быть только по отдельным показателям в некоторых ведомствах. Отнесение к группе «В» (от 3,5 до 3,7 балла) свидетельствует о проблемах в одном-двух ведомствах, но при этом давление в субъекте Российской Федерации по большинству ведомств в целом ниже, чем в среднем по России. Отнесение по показателям к группе «D», как правило, свидетельствует об общих проблемах с организацией контроля и надзора в субъекте федерации, то есть более трех-четырех ведомств демонстрируют показатели «значительно хуже, чем в среднем по России», остальные находятся на уровне, близком к среднему по стране.

В рамках отработки Индекса, на уровне субъекта Российской Федерации анализируются причины, по которым те или иные показатели Индекса у субъекта федерации хуже, чем в среднем по России: связано ли это с ненадлежащей правоприменительной практикой, вызвано исключительно особенностями «структуры экономики субъекта федерации» либо

какими-то специфичными факторами, возникшими в субъекте (аварии, эпидемии и т.п.).

В качестве источников для формирования данных Индекса использовались только официальные данные:

1. Форма № 1-контроль «Сведения об осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».
2. Форма 1-АЭ «Сведения об административных правонарушениях в сфере экономики».
3. Судебная статистика по форме 1-АП «Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях» (Судебный департамент Верховного суда Российской Федерации), ГАС «Правосудие».
4. Данные ГИС ЖКХ.
5. Данные Единого реестра проверок.

В качестве информации «для сведения» в Индекс в 2020 г. были включены данные ведомственной отчетности Федеральной службы судебных приставов, оценивающие имеющиеся в субъекте федерации проблемы при исполнении решений судов и взыскании административных штрафов по отдельным категориям дел в сравнении со средними показателями по России. Указанные показатели предполагается также включить в Индекс в 2021 г. в качестве информации «для сведения»:

- с юридических лиц в пользу юридических лиц;
- с органов власти, местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений в пользу юрлиц и ИП;
- штрафы, наложенные судами и органами власти (кроме «валютных» и штрафов ГИБДД);
- с юридических лиц в бюджеты и внебюджетные фонды.

Ключевые достоинства подхода, предложенного в рамках Индекса административного давления, заключаются в следующем:

- 1) рассмотрение показателей Индекса осуществляется вне структур ведомств, что позволяет организовать объективное обсуждение показателей с привлечением предпринимательского сообщества и заинтересованных органов власти;
- 2) практика территориальных подразделений ведомств сравнивается с другими территориальными подразделениями этого же ведомства, что дает возможность говорить о едином для всей Российской Федерации законодательстве, регулирующем деятельность контрольных и надзорных органов и подконтрольных субъектов / объектов, а также единых проверяемых обязательных требованиях. То есть субъекты федерации могут иметь некоторые отличия в концентрации бизнеса и структуре экономики (например, доля субъектов предпринимательской деятельности), но основные выявляемые проблемы связываются с отличиями в правоприменительной практике органов власти – например, различными установками по применению предупреждений как первых наказаний либо необоснованным принятием решений о возбуждении дел об административных правонарушениях без проведения проверок;

- 3) Индекс строится на официальных данных органов власти: можно анализировать ситуацию, выявлять причины имеющихся проблем с правоприменительной практикой, предпринимать конкретные шаги по изменению ситуации. Индекс в настоящее время не использует данные опросов, что позволяет исключить субъективные факторы оценки ситуации предпринимателями, снимая ограничения, свойственные рейтингам АСИ и мониторингам Проектного офиса: вместо среза «восприятия» в рамках Индекса оценивается фактическая ситуация с реализацией показателей. Также абсолютное достоинство Индекса – учет ситуации во всех субъектах Российской Федерации;
- 4) Индекс позволяет выявить различия в правоприменительной практике территориальных управлений, связанные с различным применением одних и тех же норм административного права должностными лицами контрольных и надзорных органов, что недопустимо и может быть основанием для внимания органов прокуратуры;
- 5) отработка Индекса за два года и оценка данных за предыдущие периоды продемонстрировали, что показатели результатов контрольной и надзорной деятельности и результатов практики привлечения к административной ответственности на уровне субъектов Российской Федерации являются устойчивыми, что позволяет давать оценку влияния этапа отработки Индекса на уровне субъектов федерации на анализируемые в нем показатели;
- 6) практика показала, что по мере отработки Индекса в 2019 и 2020 гг. в субъектах федерации наблюдается «подтягивание отстающих»: в большинстве субъектов федерации улучшается ситуация по показателям (в первую очередь, это заметно на примере Роспотребнадзора), вырабатываются и средние показатели ведомства в целом. В свою очередь, субъекты федерации, не отработавшие данные Индекса за год, снижают свое положение в общем Индексе, что стимулирует проявить большую активность в следующие периоды. Для примера, в Саратовской области по итогам отработки Индекса по показателям Роспотребнадзора доля предупреждений выросла с 8,4 до 30,9% (за этот же период прирост на федеральном уровне – с 11,2 до 15,1%), доля проверенных организаций снизилась с 37 до 10,5%, доля штрафов, наложенных без проверок, снизилась с 57 до 15,4%, что привело к улучшению соответствующих подиндексов субъекта федерации и его перемещению в соответствии с показателями с 68-го на 16-е место;
- 7) в обсуждение ситуации на уровне субъектов федерации вовлекаются все уполномоченные контрольные и надзорные органы, органы прокуратуры и ведущие предпринимательские объединения, уполномоченные по защите прав предпринимателей, что позволяет вырабатывать планы мероприятий либо давать протокольные указания о корректировке правоприменительной практики. В 2020 г. апробирована отработка и на уровне федеральных округов, в частности, Поволжского федерального округа, показавшая эффективность в отношении межрегиональных управлений федеральных ведомств;

- 8) Индекс является гибким инструментом и позволяет включать новые показатели и новые ведомства. Так, в 2021 г. предполагается включить в Индекс новые ведомства – ФНС, ФТС, Ространснадзор – и отработать статистический учет «взаимодействий» предпринимателей с должностными лицами МВД России.

При этом Индекс административного давления имеет ряд ограничений, связанных с действующей системой государственной статистики в сфере контрольной и надзорной деятельности, данные которой составляют его базу:

- 1) государственная статистика в настоящее время не разделяет данные о некоммерческом (ГУПы, МУПы, учреждения и др. – в том числе школы, детские сады, больницы и др.) и коммерческом секторе экономики. Анализ Единого реестра проверок (далее – ЕРП) показал различный подход к соотношению проверок в частном и некоммерческом секторе. Так, например, среди проверок МЧС России на бизнес приходится порядка 43% плановых и 35% внеплановых проверок (доля бизнеса во внеплановых проверках ниже, чем в рамках плановых, в том числе из-за того, что значительное число внеплановых проверок – это проверки, проведенные «по поручениям»). В деятельности Роспотребнадзора и Россельхознадзора плановые проверки бизнеса составляют порядка 50%, при этом во всех ведомствах, кроме МЧС России, доля внеплановых проверок бизнеса превышала 70%, а в Россельхознадзоре на нее приходилось более 95%;
- 2) данные по форме «1-контроль»¹¹ консолидируются на уровне территориальных управлений, при этом для ряда органов власти (Ростехнадзор, Росприроднадзор, частично Россельхознадзор) управления сформированы как межрегиональные, что не предусматривает разделение данных отдельно по субъектам федерации. Указанная ситуация входит в противоречие с п. 4 ст. 4 Федерального закона «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации» от 29.11.2007 N 282-ФЗ, предусматривающем, что система государственной статистики должна обеспечивать возможности формирования официальной статистической информации по Российской Федерации в целом, по субъектам Российской Федерации, по муниципальным образованиям;
- 3) сохраняется различный учет подконтрольных субъектов – ряд ведомств, например, МЧС России и Ростехнадзор, переориентировали его на учет объектов, в то время как иные ведомства в соответствии с Приказом Росстата от 21 декабря 2011 г. N 503 ведут учет относительно подконтрольных / поднадзорных субъектов. В ряде субъектов федерации выявлена практика корректировок учета (иногда в два и более раза);
- 4) отсутствие унифицированного подхода к статистике по распределению субъектов (объектов) по категориям риска не позволяет системно анализировать и использовать эти данные;
- 5) некоторые субъекты федерации с малым числом «подконтрольных» организаций / объектов демонстрируют высокую зависимость от решений

¹¹ Форма утверждена Приказом Росстата от 21 декабря 2011 г. N 503.

по конкретным делам (например, ТУ МЧС по Чукотскому АО в 2020 г. были подконтрольны (поднадзорны) 766 объектов, ТУ МЧС по Ненецкому АО – 461; для сравнения: в Саратовской области – 50 389) – то есть проверка нескольких предприятий, например, в связи с аварией, эпизодически, может приводить к существенному изменению Индекса по одному из показателей, что, однако, минимизируется тем, что оценка уже сейчас проводится по семи ведомствам;

- б) обнаруженные исследователями значительные колебания выявленных случаев причинения вреда и обнаруженных нарушений на один проверяемый объект (например, Зырянов, Калмыкова, 2019) по большинству ведомств, как на уровне Российской Федерации, так и на уровне субъектов федерации, не позволили в настоящее время дать оценки «оптимального» уровня административной нагрузки. При этом в некоторых субъектах федерации по итогам отработки Индекса протоколно утверждены согласованные с органами контроля и надзора целевые значения показателей Индекса для субъекта.

В качестве приоритетных задач дальнейшего развития Индекса по итогам его отработки в 2020 г. определены:

1. Расширение перечня ведомств, оцениваемых в рамках Индекса. Указанные сведения в Индексе за 2020 г. предполагается включить как справочные.
2. Продолжение работы по усовершенствованию государственной статистики в сфере контроля и надзора, в том числе:
 - разделение данных «1-контроль» на субъекты федерации, полноценное введение данных Единого реестра проверок в Индекс;
 - анализ результатов «предостережений», рост числа которых ряд ведомств указывают как ключевое подтверждение снижения административного давления;
 - выделение в статистических данных Минэкономразвития и Росстата отдельно (а) бизнеса, отдельно (б) малого и среднего бизнеса;
 - выделение «невидимых» для государственной статистики взаимодействий, а также унификация их учета: административные расследования, эпидемиологические расследования, рейды, мониторинги, посещения, режим постоянного надзора и др.

Отработка Индекса также показала общую заинтересованность предпринимателей и органов власти субъектов Российской Федерации во внесении поправок в законодательство, направленных на дальнейшее снижение административного давления. В частности, ряд субъектов Российской Федерации предложил внести следующие поправки в КоАП РФ:

- исключить фискальный характер ответственности – в случае если вред не причинен или нарушение может быть исправлено в разумный срок, то вместо штрафа должно применяться предупреждение (с выдачей предписания);
- расширение нормы «предупреждение как первое наказание для МСП» (снять ограничение по МСП, установление критериев оценки риска причинения (угрозы) вреда жизни и здоровью);

- введение предупреждения как основного наказания по подведомственным статьям Россельхознадзора, Ростехнадзора, Росприроднадзора, Роспотребнадзора, Роструда, жилищных инспекций;
- расширение механизмов профилактики совершения правонарушений;
- исключить возбуждение дел об АП против бизнеса без проверок (кроме случаев, когда причинен вред жизни и здоровью, а также фактического неисполнения возложенных обязанностей – например, при неподаче декларации).

Отработка Индекса показала заинтересованность контрольных и надзорных органов, органов власти субъектов Российской Федерации в расширении функционала и наполнения ЕРП, внедрении в практику принципа защиты прав предпринимателей: «нет проверки в ЕРП – нет ответственности».

Выводы

Отработка Индекса административного давления на федеральном уровне и в субъектах Российской Федерации показала, что выбранные в рамках Индекса показатели – «доля предупреждений от общего числа наказаний», «доля организаций и ИП, подвергнутых контролю и надзору», «доля штрафов, наложенных без проведения проверок» и «сумма наложенных штрафов» – являются объективными индикаторами правоприменительной практики контрольных и надзорных органов, их территориальных подразделений, демонстрирующими охват юридически значимых взаимодействий с организациями.

Показатели, заложенные в основу Индекса, служат ориентирами для работы заинтересованных органов власти на федеральном уровне и позволяют отрабатывать ситуацию на уровне субъектов Российской Федерации с участием контрольных и надзорных органов, органов прокуратуры, властей субъекта федерации. Практика показывает, что в результате отработки Индекса выявляются нарушения и корректируется правоприменительная практика на уровне субъектов Российской Федерации.

Индекс в дальнейшем может быть расширен: увеличено как число ведомств (например, включены взаимодействия организаций с ФНС, МВД России и иными контрольными и надзорными органами), так и число показателей (как базовых, так и носящих справочный характер).

Также предполагается, что Индекс административного давления в следующие периоды может потребовать модификации в связи со вступлением в силу Федерального закона от 31.07.2020 N 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Необходимо отметить, что данные, полученные в рамках Индекса в период до пандемии COVID-19, при условии прослеживаемости государственной статистики, могут быть использованы для оценки результатов «регуляторной гильотины» с точки зрения привлечения организаций и их сотрудников к административной ответственности за выявленные нарушения обязательных требований.

В дальнейшем показатели Индекса могут стать составной частью современной системы общей оценки административной нагрузки на организации и предпринимателей. Представляется, что, с учетом оценки влияния проверок, ответственности и профилактических мероприятий на число случаев фактического причиненного вреда (составляющие оценки эффективности и результативности контроля и надзора), на основе данных Индекса возможно будет рассчитать и целевые показатели для органов контроля и надзора.

ЛИТЕРАТУРА

1. Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов. Сборник лучших региональных управленческих практик в сфере повышения инвестиционной привлекательности по результатам Национального рейтинга состояния инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации 2018 года. – М., 2018. – С. 31–36. URL: https://asi.ru/upload/upload_docs/investclimate/BestPractices2018.pdf (дата обращения: 10.01.2021).
2. Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации. Мониторинг административной нагрузки на организации и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность. – М., 2018. URL: <https://ac.gov.ru/archive/files/content/20043/ad-nagruzka-knd-pdf.pdf> (дата обращения: 10.01.2021).
3. Дмитриева Н.Е., Жулин А.Б., Клименко А.В., Кузьминов Я.И., Плаксин С.М. Тезисы доклада «Перспективы административной реформы» под ред. Я.И. Кузьмина, А.Б. Жулина. – М.: НИУ ВШЭ, 2016.
4. Добролюбова Е.И., Зыбуновская Н.В., Покида А.Н., Южаков В.Н. Оценка влияния государственного контроля (надзора) на деятельность хозяйствующих субъектов // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2017. – № 2. – С. 7–25.
5. Зырянов С.М., Калмыкова А.В. Подходы к оценке эффективности деятельности контрольно-надзорных органов по предупреждению нарушений обязательных требований // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2019. – № 3. – С. 31–66.
6. Плаксин С.М., Семенов С.В. Количественный анализ деятельности надзорных органов в Российской Федерации в 2011–2014 гг. // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2015. – № 3. – С. 121–144.
7. Шестоперов О.М., Рукавишникова Т.Л., Шеховцев А.О. Модель стандартных издержек как альтернатива американскому Doing Business. Серия «Вопросы ОРВ», выпуск 4. – М.: АНО НИСИПП, 2014. URL: https://nisse.ru/upload/iblock/c1e/SCM_Part%201.pdf (дата обращения: 10.02.2021).
8. Шестоперов О.М., Рукавишникова Т.Л. Стабилизация регуляторной нагрузки: трудности реализации принципа «один за один» // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2016. – № 3. – С. 69–90.

9. Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей. Индекс «Административное давление – 2019». URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2019/7.pdf> (дата обращения: 10.02.2021).
10. Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, 2020. Индекс «Административное давление – 2020». URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2020/5.pdf> (дата обращения: 10.02.2021).
11. Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. Оценка результативности государственного контроля с позиции бизнеса: ключевые тенденции // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2020. – № 2. – С. 32–53.
12. Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. Оценка контрольно-надзорной деятельности с позиции граждан // Государственное управление. – 2019. – № 1. – С. 92–115.
13. Blanc F. From chasing violations to managing risks: origins, challenges and evolutions in regulatory inspections. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK. 2018. URL: <https://doi.org/10.4337/9781788112499> (дата обращения: 10.01.2021).
14. European Commission. The Standard Cost Model. a framework for determining the administrative burdens of businesses. 2004. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/64157/4374310/11-STANDARD-COST-MODEL-DK-SE-NO-BE-UK-NL-2004-EN-1.pdf> (дата обращения: 11.02.2021).
15. European Commission. Report of the expert group: Models to reduce the disproportionate regulatory burden on SMEs, European Commission, Enterprise and Industry Directorate General. 2007. URL: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/2265/attachments/1/translations/en/renditions/native> (дата обращения: 10.01.2021).
16. OECD. Strengthening SMEs and Entrepreneurship to Productivity and Inclusive Growth: OECD 2018. Ministerial Conference on SMEs, OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship. OECD Publishing, Paris. 2019. URL: <https://doi.org/10.1787/c19b6f97-en> (дата обращения: 10.01.2021).
17. SCM-Network. International Standard Cost Model Manual. 2006. URL: <https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/34227698.pdf> (дата обращения: 11.02.2021).

ОФИЦИАЛЬНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

1. Доклад «Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)». Минэкономразвития России. 2014. URL: http://old.economy.gov.ru/minec/about/structure/dknrd/doc20130520_04 (дата обращения: 10.01.2021).
2. Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора) в 2015 году. Минэкономразвития России. 2016. URL: <http://old.economy.gov.ru/minec/about/structure/dknrd/201606070> (дата обращения: 10.01.2021).

3. Перечень поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию. 2014. URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/47182/print> (дата обращения: 10.01.2021).
4. Поручения по итогам рабочего совещания в Правительстве о системе государственного контроля, государственного надзора и разрешительных функций. Правительство Российской Федерации. 2014. URL: <http://government.ru/orders/selection/401/15343/> (дата обращения: 10.01.2021).
5. О решениях по итогам заседания президиума Совета при Президенте России по стратегическому развитию и приоритетным проектам. Правительство Российской Федерации. 2016. URL: <http://government.ru/orders/selection/401/25106/> (дата обращения: 10.01.2021).
6. Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Правительство Российской Федерации. 2019. URL: <http://static.government.ru/media/files/KVhRVrFpSydJQShBIwLAY7khO7Nat9EL.pdf> (дата обращения: 10.01.2021).

EVALUATION AND ADJUSTMENT OF THE LAW ENFORCEMENT PRACTICE OF STATE CONTROL AND SUPERVISION BODIES: ADMINISTRATIVE PRESSURE INDEX

Anastasiya O. Alekhnovich

Director of the Institute for the Economy of Growth,
Stolypin P.A., Head of the Expert Center under the Presidential
Commissioner for the Protection of the Entrepreneurs' Rights.
E-mail: alekhnovich@gmail.com
ORCID: 0000-0002-2868-2774

Leonid L. Anuchin

First Deputy Director of the Institute for the Economy
of Growth, Stolypin P.A., Counselor to the Commissioner
under the President of the Russian Federation
for the Protection of the Entrepreneurs' Rights.
E-mail: anuchin.leonid@gmail.com
ORCID: 0000-0002-3708-2826

Abstract

The article presents the experience of developing the annual Administrative Pressure Index, a working tool based on official data aimed at evaluating and adjusting the law enforcement practice of state control and supervisory bodies operating in the Russian Federation. Within the framework of the Index, we analyze the proportion of organizations being inspected, the harshness of treatment (proportion of warnings and fines for

the violations), the proportion of extra fines imposed without inspections, as well as the change in the amount of fines imposed by control and supervision authorities. The Index indicators are assessed both at the federal and regional level of the Russian Federation. Currently, the Index analyzes the work of the state bodies that execute the most massive types of control and supervision. The analyses of the Index indicators in 2019 and 2020 together with the federal and regional authorities and prosecutors showed significant differences in the law enforcement practice shown by territorial offices within each of the state bodies, including those related to violations of the current regulation by the officials. The development of the Index provided new opportunities to the commissioners for the protection of the rights of entrepreneurs, prosecutors and authorities to reduce the administrative pressure on business and economy.

Keywords: administrative pressure; administrative burden; index of administrative pressure; commissioners for the protection of entrepreneurs' rights; state control; state supervision; development of small and medium-sized businesses; business climate; investments.

Citation: Alekhnovich, A.O. & Anuchin, L.L. (2021). Otsenka i korrektyrovka pravoprimeritel'noy praktiki kontrol'nykh i nadzornykh organov: Indeks administrativnogo davleniya [Evaluation and Adjustment of the Law Enforcement Practice of State Control and Supervision Bodies: Administrative Pressure Index]. *Public Administration Issues*, no 1, pp. 7–29 (in Russian).

REFERENCES

1. Agency for Strategic Initiatives (2018). *A Collection of the Best Regional Management Practices in the Field of Increasing Investment Attractiveness Based on the Results of the National Rating of the State of the Investment Climate in the Constituent Entities of the Russian Federation in 2018*, pp. 31–36. Available at: https://asi.ru/upload/upload_docs/investclimate/BestPractices2018.pdf (accessed: 25 February 2021).
2. Analytical Center for the Government of the Russian Federation (2018). *Monitoring of the Administrative Burden on Organizations and Citizens Engaged in Entrepreneurial Activity*. Available at: <https://ac.gov.ru/archive/files/content/20043/ad-nagruzka-knd-pdf.pdf> (accessed: 25 February 2021).
3. Blanc, F. (2018). *From Chasing Violations to Managing Risks: Origins, Challenges and Evolutions in Regulatory Inspections*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing. Available at: <https://doi.org/10.4337/9781788112499> (accessed: 25 February 2021).
4. Dmitrieva, N.E., Zhulin, A.B., Klimenko, A.V., Kuzminov, Ya.I. & Plaksin, S.M. (2016). *Administrativnaya reforma i sokrashchenie kontrol'no-nadzornykh funktsiy. Tezisy doklada "Perspektivy administrativnoy reformy"* [Administrative Reform and Reduction of Control and Oversight Functions. Theses of Presentation Administrative Reform Prospects]. Eds: Kuzminov, Ya.I., Zhulin, A.B. Moscow: HSE.
5. Dmitrieva N.E., Plaksin, S.M. & Sinyatullina, L.H. (2018). Otsenka izderzhek organizatsiy na sbor statisticheskoy otchetnosti, ili skol'ko stoit pokazatel' [The Main Approaches to the Assessment of Organizations' Costs in the Statistic Collection and Provision]. *Public Administration Issues*, no 2, pp. 71–93.

6. Dobrolyubova, E.I., Zybunovskaya, N.V., Pokida, A.N. & Yuzhakov, V.N. (2017). Otsenka vliyaniya gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) na deyatel'nost' khozyaystvuyushchikh sub'ektov [Evaluating Impact of Enforcement and Inspections on Business Activity]. *Public Administration Issues*, no 2, pp. 7–25.
7. European Commission (2004). *The Standard Cost Model. A Framework for Determining the Administrative Burdens of Businesses*. Available at: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/64157/4374310/11-STANDARD-COST-MODEL-DK-SE-NO-BE-UK-NL-2004-EN-1.pdf> (accessed: 25 February 2021).
8. European Commission (2007). *Report of the Expert Group: Models to Reduce the Disproportionate Regulatory Burden on SMEs*. European Commission, Enterprise and Industry Directorate General. Available at: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/2265/attachments/1/translations/en/renditions/native> (accessed: 25 February 2021).
9. OECD (2019). *Strengthening SMEs and Entrepreneurship for Productivity and Inclusive Growth: OECD 2018. Ministerial Conference on SMEs, OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship*. Paris: OECD Publishing. Available at: <https://doi.org/10.1787/c19b6f97-en> (accessed: 25 February 2021).
10. Plaksin, S.M. & Semenov, S.V. (2015). Kolichestvennyi analiz deyatel'nosti nadzornyykh organov v Rossiyskoy Federatsii v 2011–2014 gg. [Quantitative Analysis of the Activity of Control Authorities in the Russian Federation in 2011–2014]. *Public Administration Issues*, no 3, pp. 121–144.
11. Presidential Commissioner for Protection of Entrepreneurs Right in the Russian Federation (2019). *Index “Administrative pressure – 2019”*. Available at: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2019/7.pdf> (accessed: 25 February 2021).
12. Presidential Commissioner for Protection of Entrepreneurs Right in the Russian Federation (2020). *Index “Administrative pressure – 2020”*. Available at: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2020/5.pdf> (accessed: 25 February 2021).
13. SCM-Network (2006). *International Standard Cost Model Manual*. Available at: <https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/34227698.pdf> (accessed: 25 February 2021).
14. Shestoporov, O.M. & Rukavishnikova, T.L. (2016). Stabilizatsiya regulatornoy nagruzki: trudnosti realizatsii printsipa «odin za odin» [The Stabilization of the Regulatory Burden: The “One-In, One-Out” Principle Implementation Challenges]. *Public Administration Issues*, no 3, pp. 69–90.
15. Yuzhakov, V.N., Dobrolyubova, E.I., Pokida, A.N. & Zybunovskaya, N.V. (2020). Otsenka rezul'tativnosti gosudarstvennogo kontrolya s pozitsii biznesa: Klyuchevyye tendentsii [Evaluating Performance of Regulatory Enforcement Activities by Businesses: Key Trends]. *Public Administration Issues*, no 2, pp. 32–53.
16. Yuzhakov, V.N., Dobrolyubova, E.I., Pokida, A.N. & Zybunovskaya, N.V. (2019). Reforma kontrolno-nadzornoj deyatel'nosti gosudarstva: Otsenka s pozitsii grazhdan [Inspection and Regulatory Enforcement Reform: Evaluation from the Citizen Perspective]. *Public Administration Issues*, no 2, pp. 71–92.
17. Zyryanov, S.M. & Kalmykova, A.V. (2019). Podkhody k otsenke effektivnosti deiatelnosti kontrolno-nadzornyykh organov po preduprezhdeniyu narusheniy obiazatel'nykh trebovaniy [Approaches to Assessing the Effectiveness of State Control Bodies (Surveillance) to Prevent Violations of Mandatory Requirements]. *Public Administration Issues*, no 3, pp. 31–66.

OFFICIAL DOCUMENTS

1. Government of the Russian Federation (2014). *Instructions Following a Working Meeting in the Government on the System of State Control, State Supervision and Licensing Functions*. Available at: <http://government.ru/orders/selection/401/15343/> (accessed: 10 January 2021).
2. Government of the Russian Federation (2016). *On Decisions Following the Meeting of the Presidium of the Council under the President of Russia for Strategic Development and Priority Projects*. Available at: <http://government.ru/orders/selection/401/25106/> (accessed: 10 January 2021).
3. Government of the Russian Federation (2019). *Concept of the New Code of Administrative Offenses of the Russian Federation*. Available at: <http://static.government.ru/media/files/KVhRVrFpSydJQShBIwLAY7khO7NA9EL.pdf> (accessed: 10 January 2021).
4. Ministry of Economic Development of Russia (2014). *Report "On the Implementation of State Control (Supervision), Municipal Control in the Relevant Areas of Activity and on the Effectiveness of Such Control (Supervision)"*. Available at: http://old.economy.gov.ru/minec/about/structure/dknrd/doc20130520_04 (accessed: 10 January 2021).
5. Ministry of Economic Development of Russia (2016). *Report on the Implementation of State Control (Supervision), Municipal Control in the Relevant Areas of Activity and on the Effectiveness of Such Control (Supervision) in 2015*. Available at: <http://old.economy.gov.ru/minec/about/structure/dknrd/201606070> (accessed: 10 January 2021).
6. President of the Russian Federation (2014). *List of Instructions for the Implementation of the President's Address to the Federal Assembly*. Available at: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/47182/print> (accessed: 10 January 2021).

«РЕГУЛЯТОРНАЯ ГИЛЬОТИНА»: АНАЛИЗ ПРОЕКТОВ НОВЫХ СТРУКТУР НОРМАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Артеменко Е.А.¹

Аннотация

Одно из важнейших направлений реформы «регуляторной гильотины» – разработка новых структур нормативного регулирования для каждой сферы общественных отношений или вида государственного контроля (надзора). В основе исследования лежит гипотеза о возможном стремлении органов власти сохранить текущие системы регулирования. Основная цель исследования – оценить общий уровень предлагаемых структур нормативного регулирования с точки зрения их соответствия разработанной Аппаратом Правительства Российской Федерации Методике исполнения плана мероприятий («Дорожной карты») по реализации механизма «регуляторной гильотины» в части возможного совершенствования контроля (надзора), акцента на наиболее опасные объекты (субъекты) контроля, в том числе наличия связи обязательных требований с потенциальными рисками возникновения вреда (ущерба) охраняемым ценностям и источниками риска. Источником эмпирических данных для анализа послужили проекты новых структур нормативного регулирования, подготовленные органами-регуляторами и контрольно-надзорными органами, участвующими в реформе. В рамках исследования были рассмотрены 73 структуры нормативного регулирования, подготовленные 26 федеральными контрольно-надзорными органами и органами-регуляторами. Проведенное исследование позволило сделать вывод о системных недостатках новых структур регулирования, определенных недостатках организации реформы в целом, ключевых документов реформы (дорожной карты и методики ее исполнения). В заключение предложены возможные содержательные и организационные меры по повышению качества разрабатываемых структур нормативного регулирования.

Ключевые слова: регуляторная гильотина; структура нормативного регулирования; контрольно-надзорная деятельность; обязательные требования; реформа; риски.

¹ Артеменко Егор Александрович – эксперт Проектно-учебной лаборатории антикоррупционной политики НИУ ВШЭ, менеджер проектов Аналитического центра «Форум». Адрес: 119049, Москва, Якиманский переулок, д. 6. E-mail: artemenkoea@gmail.com

Введение

В ходе реформирования контрольно-надзорной деятельности, которое активно осуществляется с 2014 г., всегда возникал вопрос о приоритетности тех или иных его направлений, на которые должны быть направлены максимальные условия и ресурсы. При этом, по мнению большинства экспертов, наиболее сложной задачей является оптимизация обязательных требований, предполагающая повышение уровня защиты охраняемых законом ценностей, а также исключение избыточных и устаревших требований, не влияющих на потенциальный ущерб, но влекущих за собой серьезные последствия для бизнеса в виде административных барьеров, дополнительных издержек и коррупционных рисков.

Избыточные обязательные требования порождают регуляторные риски, влекущие коррупционные: зачастую бизнесу проще откупиться от контрольно-надзорных органов, чем пытаться выполнить труднореализуемые требования или платить штрафы, которые могут привести к закрытию предприятия, особенно в период кризиса из-за коронавирусной инфекции. В этой связи возникает вопрос о целесообразности дифференцирования меры необходимого контроля в отдельных сферах в зависимости от уровня потенциального риска, а также о сокращении избыточных обязательных требований.

Основными парадигмами реформирования контрольно-надзорной деятельности являются смена карательной парадигмы на превентивную, внедрение риск-ориентированного подхода и транспарентность государственного контроля (Ноздрачев и др., 2017). При этом надо учитывать, что система государственного контроля (надзора) имеет большое количество недостатков: бизнес жалуется на высокие административные барьеры и издержки, связанные с избыточными требованиями и проведением проверок; снижается оценка влияния проверок на минимизацию рисков в подконтрольных сферах (Южаков и др., 2020); граждане выражают опасения в недостаточности защиты охраняемых законом ценностей со стороны контрольно-надзорных органов (Южаков и др., 2019).

С 2019 г. в России реформа контрольно-надзорной деятельности осуществляется в формате «регуляторной гильотины». Суть реформы на этом этапе, как ее определил Президент России, состоит в отмене с 1 января 2021 г. всех нормативно-правовых и нормативных актов, устанавливающих обязательные требования, соблюдение которых сегодня подлежит проверке при осуществлении государственного контроля (надзора), и введении в действие нового регулирования, разработанного с учетом риск-ориентированного подхода и современного уровня технологического развития в соответствующих сферах². Планом мероприятий по реализации механизма «регуляторной гильотины», утвержденным Председателем Правительства Российской Федерации Д.А. Медведевым от 29 мая 2019 г. N 4714п-П36 (далее – Дорожная карта), предусмотрена подготовка новой структуры нормативного ре-

² Перечень поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию от 20 февраля 2019 г. (N Пр-294 от 27 февраля 2019 года, подпункт «б» пункта 3).

гулирования (далее – новая структура, структура) для каждой сферы общественных отношений или вида контроля (надзора). В новой системе регулирования должна быть решена задача ликвидации дублирования функций и полномочий, обеспечено минимизирующее воздействие на риски, соразмерное величине самих рисков, достигнуто стимулирование экономического развития при повышении уровня безопасности производственных объектов, процессов, продуктов.

С учетом объема обязательных требований, децентрализованного подхода к формированию новых обязательных требований (каждый орган-регулятор определяет свои требования, руководствуясь ведомственными представлениями об их необходимости), отсутствия нормы о прямой связи обязательных требований с предотвращаемыми рисками, важной частью отечественной реформы должна стать разработка новой структуры нормативного регулирования в каждой отдельной сфере деятельности и правового регулирования. На ее основе должна быть обеспечена связь между актуализированными группами обязательных требований, видами рисками причинения вреда охраняемым ценностям, источниками риска, способами воздействия на риски.

Насколько значимыми могут быть предполагаемые в связи с этим изменения контрольно-надзорной деятельности и ее регулирования?

Некоторые исследователи полагают, что продолжающаяся реформа представляет собой очередной этап актуализации обязательных требований в рамках административной реформы и не подразумевает серьезных изменений в сферах регулирования (см., например: Мартынов, 2019).

Отдельные исследования реформирования контрольно-надзорной деятельности касались изучения предпосылок и необходимости реформы (см.: Голодникова и др., 2019), международного опыта «регуляторной гильотины» (Александров, 2019), анализа принципов реформы (Сехин, Дидикин, 2019), необходимости сокращения обязательных требований (Бочкарев, 2019). Исследования новых структур, с точки зрения их качества и возможного влияния на уровень безопасности и уровень издержек для бизнеса, не проводились.

С.А. Осипова считает, что органы власти, бюрократический аппарат неохотно расстается с любыми нормами, которые подчеркивают его значимость, обуславливая их необходимость вопросами безопасности, правопорядка. Органы власти действуют по формуле «чем больше законов, тем больше предписаний для действия, чем больше предписаний, тем больше бюрократии» (Осипова, 2014). До начала «регуляторной гильотины», согласно экспертным оценкам, в стране действовало более 2 млн обязательных требований³ (точную цифру определить невозможно), которые проверялись в рамках более чем 220 видов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля на всех уровнях власти (по данным исследований, проведенных в НИУ ВШЭ⁴). По мнению бизнеса, значительная

³ URL: <http://ac.gov.ru/events/011325.html> (дата обращения: 23.11.2020).

⁴ URL: http://gos.hse.ru/upload/files/KNД_april_2019.pdf (дата обращения: 23.11.2020).

часть обязательных требований не влияет на риски возникновения вреда, ущерба⁵. Ученые называют подобное разрастание права терминами «правовой тоталитаризм» (Толстик, 2015), «правовое загрязнение», «правовой взрыв», «сверхрегулированность», «правовой профицит» (Бочкарев, 2019).

Как представляется, с учетом наличия в российской практике большого объема действующих обязательных требований новые структуры нормативного регулирования должны упорядочить и сократить число требований, обеспечив их связь с рисками причинения вреда (ущерба).

Европейские эксперты отмечают излишнюю зарегулированность и избыточный государственный контроль в России и странах ОЭСР, особенно для видов контроля, связанных с угрозой жизни и здоровью (пожарный надзор, санитарно-эпидемиологический надзор, строительный надзор и др.). Для таких видов, где любая потенциальная угроза должна контролироваться, без проведения углубленного анализа вероятности, масштаба угрозы, потенциальных издержек бизнеса и возможности альтернативного регулирования, характерен рефлекс регулирования рисков RRR (Risk Regulation Reflex) (Blanc, Macrae, Ottimofiore, 2015), которому также свойственно отсутствие взаимодействия между контролирующими и контролируемыми в плане определения рисков, взаимное недоверие и идеологические предубеждения. Решение этой проблемы эксперты видят в развитии диалога между бизнесом и органами контроля в части выстраивания партнерских отношений, а также в использовании негосударственных форм контроля (добровольная социальная и экологическая маркировка, дистанционный контроль, негосударственные аккредитации и сертификации, добровольные корпоративные кодексы поведения, добровольные требования с большей гибкостью и др. (Lobel, 2004)) и верифицируемых, прослеживаемых данных для расчета реальных рисков и потенциальных издержек.

Излишняя зарегулированность не тождественна повышению уровня безопасности. К примеру, в рамках анализа инспекций по охране труда в Германии, Великобритании и Франции количество проверок имеет обратную корреляцию с количеством смертельных случаев на производстве, и лучшие показатели достигаются за счет грамотно выстроенной системы управления рисками, налаженного взаимодействия между органами контроля и подконтрольными субъектами (Blanc, 2018). Управление по технике безопасности и гигиене труда Министерства труда США при крайне ограниченном числе инспекторов (2100 человек) для расчета рисков привлекает страховые компании (Кудрявцев, Кучаков, 2019), а также применяет практику случайных проверок для объектов высокого риска, что в итоге приводит к повышению уровня безопасности при значительной экономии на издержках от проверок у подконтрольных субъектов (Levine, 2012).

С 1980-х гг. ряд стран вводит особые меры дерегулирования в отдельных сферах, во многом с целью стимулирования малого бизнеса как

⁵ URL: <https://cryptowiki.ru/news/reglyatoriaina-gilotina-kak-rossiiskomy-biznesy-yprostiat-jizn.html> (дата обращения: 23.11.2020).

наиболее динамично развивающегося сектора экономики (Хабриева, 2011). Это выражается в развитии негосударственных мер контроля (саморегулировании, самодекларировании и проч.), в отказе от жестких стандартов и регламентов в пользу директив, содержащих общие требования к безопасности продуктов и услуг, используемых технических решений (Лафитский, 2011). В последние десятилетия страны ОЭСР отказались от идеи совершенствования регулирования исключительно путем отмены части мер в пользу более «качественного регулирования» (better regulation) и стремления к «умному регулированию» (smart regulation) в качестве оптимальной схемы государственного регулирования (Голодникова и др.). Под качественным регулированием понимается политика разработки норм, которые будут работать с минимальными издержками и будут прозрачны для всех стейкхолдеров. Эти нормы принимаются после обсуждения со всеми заинтересованными сторонами, предложения же о их пересмотре должны анализироваться с точки зрения возможности дерегулирования без ущерба поставленным целям (OECD, 2015). К примеру, в сфере экологической безопасности в Европейском союзе еще в 2007 г. был сделан выбор в пользу «качественного регулирования» вместо дерегулирования из-за масштаба потенциальных рисков ущерба, возможного ухудшения прозрачности контроля и подотчетности, наличия правового вакуума в отдельных случаях, которые могут привести к различным толкованиям и, как следствие, возникновению рисков причинения ущерба (Patrick ten Brink, 2007).

Переход к «качественному регулированию» обусловлен развитием технических, научных инноваций, экономических отношений, ростом потребностей граждан в качественных и безопасных продуктах, товарах и услугах, стоимость которых не будет увеличиваться за счет избыточного регулирования, а также желанием и готовностью бизнеса отстаивать свои интересы и принимать участие в выработке регуляторной политики в своих сферах.

В этой связи уместно сравнение регуляторных реформ с реформами государственного управления, где также можно проследить эволюцию от сервисного государства (New Public Management) в пользу общественно-государственного управления (Good Governance), в рамках которого граждане и организации участвуют в принятии управленческих решений (Барабашев, 2016). С учетом активного вовлечения в реформу контрольно-надзорной деятельности представителей деловых объединений и отраслевого бизнеса на всем ее протяжении, можно отметить общее стремление к «качественному регулированию», важной частью которого могут стать новые структуры нормативного регулирования в отдельных сферах.

Цель, задачи, исследовательские гипотезы и метод исследования

Цель исследования – оценить вероятные результаты принятия соответствующих структур нормативного регулирования в текущем виде с точки зрения защиты охраняемых ценностей, степени административного воздействия на бизнес, сокращения коррупционных рисков, обеспечения связи обязательных требований с потенциальными рисками возникновения вреда, ущерба,

а также с охраняемыми ценностями и источниками риска. При этом важно отметить, что речь идет о теоретическом подходе именно к новым структурам регулирования – итоговый анализ реформы «регуляторной гильотины» можно будет провести только после утверждения новых нормативных актов, содержащих обязательные требования, и определенной правоприменительной практики, на основе которой можно будет оценить изменения уровня ущерба в определенных сферах и уровня административного давления на бизнес.

Анализ проведен с использованием формы оценки, подготовленной на базе Методики исполнения плана мероприятий («Дорожной карты») по реализации механизма «регуляторной гильотины» (далее – Методика), разработанной Аппаратом Правительства Российской Федерации и доведенной до органов власти, участвующих в реформе. Согласно Методике, создаваемые структуры нормативного регулирования должны акцентировать внимание контрольных органов только на объектах со значимыми рисками, содержать научно-обоснованные, понятные и выполнимые требования.

Предыдущий опыт реформирования контрольно-надзорной деятельности позволяет предположить, что проблемой для контрольно-надзорных органов станет уже само формулирование новых структур, основанных на оценке рисков в поднадзорных сферах и их связи с обязательными требованиями. Это первая гипотеза исследования.

Можно предположить, что основной упор со стороны органов власти и бизнеса будет сделан на анализе отменяемых обязательных требований и разработке новых актов, содержащих обязательные требования, при достаточно формальном обсуждении новых структур нормативного регулирования. Наличие реального риска того, что контрольно-надзорные органы будут стремиться переложить действующую систему регулирования в своих сферах на заданную форму, без анализа возможных изменений в части градации регулирования, государственного контроля, внедрения негосударственных мер контроля в зависимости от потенциального риска объекта, является второй гипотезой данного исследования.

В оценке нуждается и системность предлагаемых изменений – возможность их многоразового использования. Меры по совершенствованию регулирования не должны быть одноразовыми. Они должны стать частью устойчивой политики государства по экономической и правовой поддержке предпринимательства, включая выстраивание четких и однозначных критериев новых обязательных требований, не допускающих их избыточности (Jacobs, Astrakhan, 2019). Предполагается проверить также и третью исследовательскую гипотезу о том, что системные меры в сфере нового регулирования приняты пока именно в рамках новых обязательных требований, но не по отношению к новым структурам нормативного регулирования.

Ключевым методом для проверки сформулированных в исследовании гипотез является качественный анализ уже разработанных в отдельных сферах проектов структур, подготовленных органами-регуляторами и контрольно-надзорными органами.

Исследование заключалось в сравнении структур нормативного регулирования, подготовленных контрольно-надзорными органами и органа-

ми-регуляторами во исполнение пунктов 3 и 5 Дорожной карты. Суть исследования – анализ соответствия структур Методике, который включал два вида оценки – формальную и содержательную. Формальная оценка (итоговый вес 0,2 в общей оценке) определяла наличие структуры нормативного регулирования по данной сфере, виду контроля (п. 3 Дорожной карты), а также наличие согласования структуры между контрольно-надзорным органом и федеральным органом, определяющим политику в соответствующей сфере. Содержательная оценка (итоговый вес 0,8 в общей оценке) проводилась по четырем критериям:

- 1) обоснованность структуры: указание охраняемых ценностей, перечисление ключевых видов объектов регулирования и рисков для каждого из объектов, укрупненных групп требований в разрезе объектов, обоснование способа регулирования, анализ альтернативных способов регулирования, включение в структуру разрешительных режимов и отчетности;
- 2) полнота структуры: полнота и исчерпываемость охраняемых ценностей, объектов регулирования, обоснованность рисков охраняемым законом ценностям и выбора способа регулирования, направленного на минимизацию рисков, включая негосударственные способы;
- 3) структурированность: понятность изменений в сфере, структурированность и конкретизация требований по рискам и объектам;
- 4) соответствие задачам реформы: градации подходов к регулированию в зависимости от уровня риска объектов, ослабление административного давления для отдельных категорий риска за счет отказа от контроля, применения иных форм и методов контроля, периодичности и пр.

Каждый блок показателей по критериям оценки имел одинаковый вес (25%) в общей оценке. Большая часть вопросов имела вариативную оценку от 0 до 5, где 0 выставлялся за отсутствие упоминания в методике соответствующего вопроса, 5 – за аргументированное представление информации по данному пункту, с анализом и примерами. Часть вопросов носила однозначную оценку (да/нет). Итоговая форма оценки приведена в Приложении 1.

С учетом возможности разной интерпретации вариативной оценки, к исследованию могут возникнуть вопросы о степени объективности. Но при этом важно подчеркнуть, что низкие баллы ставились исключительно при отсутствии упоминания в структурах нормативного регулирования отдельных блоков вопросов, важных с точки зрения Методики. Еще нужно учитывать, что в рамках исследования не проводился анализ полноты предлагаемых мер, степени реалистичности их исполнения. Стоит также иметь в виду, что цель исследования заключалась не столько в подготовке итогового индекса с конкретными итоговыми значениями, сколько в общей оценке текущей ситуации со структурами нормативного регулирования, в выделении наиболее значимых недостатков и в подготовке предложений по механизму доработки проектов структур.

Надо отметить, что Методика разрабатывалась с участием экспертного сообщества и ориентировалась на передовой опыт риск-ориентированного подхода, связи обязательных требований с потенциальными рисками воз-

никновения вреда (ущерба) охраняемым ценностям и источниками риска. Вместе с тем у органов власти, отдельных экспертов имелись обоснованные претензии к Методике. Основная – к тому, что применен единый подход ко всем сферам и видам контроля, без учета разной природы контрольно-надзорных функций (виды контроля, связанные с гибелью и травмами людей (пожарный надзор, надзор в области промышленной безопасности), не связанные с гибелью и травмами (лицензионные виды контроля), связанные исключительно с ущербом (контроль в области природопользования, защиты культурного наследия, ветеринарный надзор и др.), фискальные виды контроля (контроль за применением контрольно-кассовой техники, надзор за проведением лотерей и др.). Кроме того, в рамках каждого вида контроля (надзора) существенно отличается количество обязательных требований, количество устаревших и избыточных требований (в некоторых видах контроля действует относительно новое регулирование).

Реформа «регуляторной гильотины» в других странах проводилась технологически проще: выделялись определенные сферы для реформирования, устанавливались критерии анализа требований, сами требования анализировались с участием бизнеса, отраслевых экспертов, органов власти. При этом задача по разработке новых структур регулирования не ставилась. Кроме того, реформа «регуляторной гильотины» существенно отличалась по времени в зависимости от объема рассматриваемых регуляций: к примеру, в Корее за 11 месяцев удалось пересмотреть более 11 тыс. требований, в Хорватии за 9 месяцев – около 1500 регуляций, в Кении реформа длилась два года и касалась как сокращения требований, так и числа лицензий⁶. Ни одна из этих реформ не может сравниться с отечественной по масштабу, поэтому выводы относительно новых структур регулирования носят теоретический характер, итоговая оценка реформы будет возможна после утверждения новых обязательных требований, наличия определенной правоприменительной практики.

С точки зрения «качественного регулирования» (better regulation), «умного регулирования» (smart regulation) в странах ОЭСР актуализация требований занимала намного больше времени и затрагивала определенные сферы, в которых назрели изменения. Также распространены правовые эксперименты – так называемые «регуляторные песочницы», в рамках которых в определенных сферах в экспериментальном режиме сокращается регуляторная нагрузка на определенное время, после чего анализируются последствия таких изменений с точки зрения динамики ущерба, регуляторной нагрузки на бизнес. Отечественная реформа не предполагает внедрения таких инструментов.

В соответствии с Дорожной картой, контрольно-надзорным органам и органам-регуляторам было отмерено два месяца на подготовку новых структур регулирования и два месяца на согласование их с экспертным и бизнес-сообществом. При этом дополнительное финансирование на ре-

⁶ URL: <http://regulatoryreform.com/%D0%B3%D0%B8%D0%BB%D1%8C%D0%BE%D1%82%D0%B8%D0%BD%D1%8B/> (дата обращения: 23.11.2020).

ализацию Дорожной карты не предусматривалось. Указанные сроки представляются крайне ограниченными с учетом необходимости для органов власти параллельно провести масштабную работу по сведению нормативных актов, содержащих обязательные требования, которые утратят силу с 1 января 2021 г., а также подготовке нормативных актов, которые будут содержать новые обязательные требования.

Вместе с тем одно из требований Методики заключается в анализе действующего регулирования, оценке его оптимальности, возможности предложить механизмы улучшения, повышения эффективности. Предполагалось, что на этапе согласования с экспертами и бизнесом могут быть выбраны пути оптимизации и совершенствования системы контроля в отдельных сферах.

В рамках исследования были проанализированы структуры нормативного регулирования 26 контрольно-надзорных органов, осуществляющих деятельность по 73 сферам регулирования/видам контроля (надзора)⁷.

Еще одной важной задачей исследования стала подготовка предложений по доработке новых структур регулирования с точки зрения выявления более детальной связи охраняемых ценностей, рисков, объектов регулирования и обязательных требований. Отсутствие таких связей может привести к следующим, в том числе коррупционным, рискам при осуществлении контрольно-надзорной деятельности: незнание подконтрольными субъектами обязательных требований; неоднозначность толкования обязательных требований; неопределенные, трудновыполнимые и/или обременительные требования; наличие отсылочных и противоречивых норм; необоснованно широкий диапазон ответственности за выявленные нарушения.

Проекты структур рассматривались и утверждались рабочими группами по реализации «регуляторной гильотины», в которые входят представители органов власти и отраслевого бизнеса⁸. На момент проведения исследования они не были утверждены нормативными актами (проекты структур рассылались участникам рабочих групп, обсуждались с представителями экспертного и бизнес-сообщества и не распространялись в публичном пространстве). Но при этом информация о создании ряда новых структур нормативного регулирования опубликована в интернете. Отметим, что автор исследования входит в экспертный пул рабочих групп и имеет доступ к проектам структур, на основании которых будут утверждаться постановления Правительства Российской Федерации, ведомственные приказы об отмене актов, содержащих обязательные требования, а также проекты актов, содержащие новые обязательные требования.

Требования к новым структурам нормативного регулирования

Дорожной картой предусмотрены основные шаги по реализации «регуляторной гильотины». Главные требования к разработке новых структур и новых обязательных требований прописаны в Методике.

⁷ URL: <https://knd.ac.gov.ru/group/> (дата обращения: 23.11.2020).

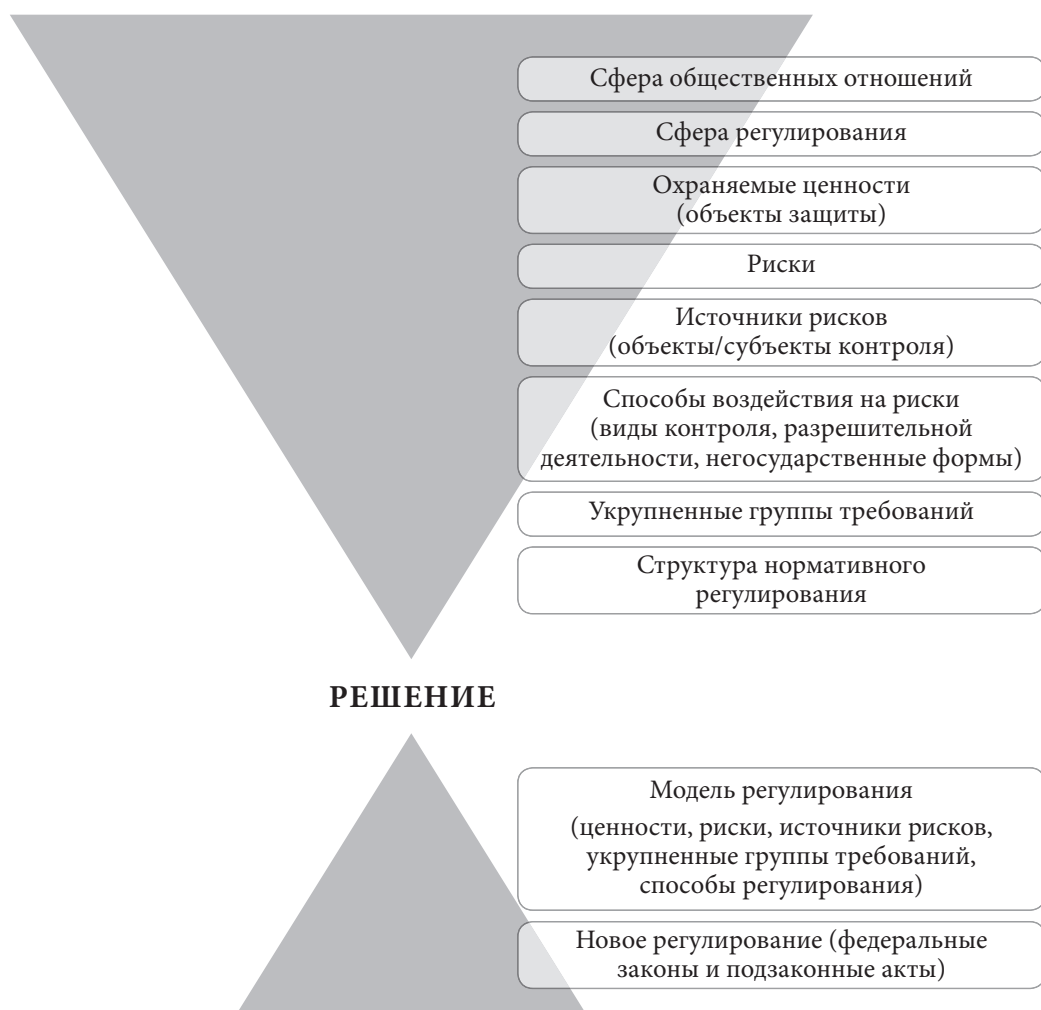
⁸ Там же.

В соответствии с Методикой, новые обязательные требования должны предъявляться только к объектам, несущим значимые общественные риски, и обеспечивать их снижение. При этом укрупненные группы обязательных требований, сформированные на основе анализа охраняемых ценностей в каждой сфере регулирования, рисков, источников риска, способов воздействия на риски, должны быть прописаны в четкой иерархии нормативных актов (наднациональные акты, федеральные законы, постановления Правительства Российской Федерации, ведомственные приказы), в итоге образуя структуру нормативного регулирования в соответствующей сфере.

Федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему регулирование в данной сфере, совместно с контрольно-надзорными органами необходимо было провести анализ текущего состояния регулирования с выделением параметров регулирования в каждой сфере (см. рис. 1).

Рисунок 1

Предполагаемая схема разработки новой структуры регулирования



Соответствующий анализ должен позволить провести четкую связь между требованиями и рисками, на минимизацию которых они направлены, а также устранить системные проблемы текущих структур регулирования (противоречивые требования в актах различного уровня, дублирование полномочий и способов регулирования, отсутствие дифференциации требований от категорий риска, отсутствие понятности и четкости в формулировании обязательных требований).

Формирование новой структуры в соответствии с Методикой позволит исключить избыточные требования, а также сосредоточиться на проверке объектов, напрямую относящихся к предмету государственного контроля (надзора). Требования к самим структурам нормативного регулирования, их содержательному наполнению приведены в Методике. На основании этих требований составлена форма оценки (см. Приложение 1). Формальное приведение действующей структуры под описанную в Методике схему не позволит решить указанные выше проблемы, сохранив избыточное регулирование. Ниже в Таблице 1 представлен пример создания структуры нормативного регулирования в сфере образования с применением Методики.

Таблица 1

Краткое представление новой структуры регулирования в сфере образования

Сфера общественных отношений	Образование
Сфера регулирования	Качество образовательных услуг
Охраняемые ценности (объекты защиты)	<ul style="list-style-type: none"> – Жизнь и здоровье. – Права и свободы граждан. – Право на образование. – Наука и исследовательская деятельность как общественная ценность. – Права детей, права учителей и воспитателей, трудовые права
Объекты, на которые направлено регулирование (источники риска)	<ul style="list-style-type: none"> – Образовательный процесс. – Используемое оборудование. – Педагогический состав. – Учебные пособия. – Применяемые стандарты и методики
Ключевые риски, на минимизацию которых направлено регулирование	<ul style="list-style-type: none"> – Снижение качества образования. – Отсутствие необходимых компетенций у выпускников. – Отсутствие связи образования с потребностями рынка труда. – Избыточная отчетность. – Искусственная монополизация рынка учебников
Способ воздействия на риски (способ регулирования)	Сокращение государственного контроля, сокращение бюрократической нагрузки на учителей, замена контроля мониторингом, оценка качества образования негосударственными формами контроля (экспертный контроль с целью обмена опытом, аудита, а не привлечения к ответственности). Смещение акцента контроля с оценки формального соответствия образовательной программе, полученных итоговых оценок в пользу оценки компетенций, связи образования с потребностями рынка труда

Сфера общественных отношений	Образование
Укрупненные группы обязательных требований	<ul style="list-style-type: none"> – Требования к компетенциям выпускников. – Требования к образовательным программам. – Требования к компетенциям педагогического состава (к примеру, отказ от требования педагогического образования, наличие высшего специального образования по профилю преподаваемой дисциплины при условии прохождения курсов повышения квалификации (КПК) по психолого-педагогическим компетенциям). – Требования к материально-технической базе. – Требования к учебным программам, учебным пособиям

Источник: Составлена автором.

В результате анализа возможной новой структуры нормативного регулирования в сфере образования автору удалось выявить группы обязательных требований, непосредственно влияющие на главные риски причинения вреда (ущерба) охраняемым данным видом контроля ценностям.

Ряд действующих требований (таких как, например, хранение обязательного экземпляра учебника, стаж преподавательской деятельности, цвет учебной доски, расстояние между партами и т.п.) можно отнести к избыточным, поскольку они не администрируют ключевые риски в данной сфере. Требования федеральных государственных образовательных стандартов среднего и высшего профессионального образования по специальностям и профессиям, проверяемые Рособрнадзором (более 1500 актов), не связаны с рисками некачественного образования и рисками отсутствия связи образования с потребностями рынка труда. Кроме того, требования к зданиям и строениям, где проводится обучение, относятся к ведению строительного надзора, пожарного надзора, санитарно-эпидемиологического надзора и не должны проверяться в рамках надзора за качеством образования. Соответствующий подход к контролю в сфере образования можно увидеть, например, в Норвегии, где агентство по обеспечению качества в образовании (NOKUT) осуществляет контроль исключительно за учебными программами и высшим профессиональным образованием, качеством образования в целом⁹. В Великобритании учебные заведения также оцениваются с точки зрения образовательных программ, полученных компетенций выпускников учебных заведений, удовлетворения нужд работодателей (Чистова, 2008).

Представленный пример можно отнести скорее к классическим проявлениям гильотины, когда пересмотр направлен на исключение избыточных требований при сохранении действующей структуры регулирования.

Но есть другие, более сложные и концептуальные примеры принципиальных отличий новых требований от действующих. Так, экологический надзор, который включает в себя надзор в области обращения с отходами, охраны почв, земель, недр, лесов, водных объектов, атмосферного воздуха и пр., в настоящее время во многом является, по сути, фискальным видом

⁹ URL: <https://www.nokut.no/en/utdanningskvalitet/supervision/> (дата обращения: 23.11.2020).

надзора, когда хозяйствующие субъекты заявляют определенный уровень вредных выбросов, за который платят пошлину. Соответственно, Росприроднадзор при осуществлении проверочной деятельности в рамках экологического надзора проверяет соответствие выбросов уплаченным пошлинам и заинтересован в максимизации соответствующих пошлин, а не в снижении вредных выбросов. В соответствии с новой структурой нормативного регулирования, внимание Росприроднадзора будет направлено на повышение качества окружающей среды, а не на увеличение пошлин.

Другим примером необходимости существенной переработки структуры нормативного регулирования является Росалкогольрегулирование, основная функция которого заключается в повышении доли проданных алкогольных напитков, зарегистрированных в Единой государственной автоматизированной информационной системе (ЕГАИС). Несмотря на заявленную цель по снижению доли нелегальной продажи алкогольной продукции, Росалкогольрегулирование не отвечает за последствия от продажи нелегальной продукции, а также за негативные последствия для здоровья граждан, вызванные чрезмерным потреблением алкоголя, пусть и легального. Получается, что функция целого федерального органа исполнительной власти заключается в администрировании государственной системы. Требования же, предъявляемые в рамках контроля (надзора), касаются не столько качества продукции, сколько необходимости ее регистрации в ЕГАИС. В рамках реформы появляются возможности значительно пересмотреть ценностные ориентиры Росалкогольрегулирования.

Несоответствие охраняемых ценностей, объектов контроля и рисков, которые должны быть минимизированы за счет регулирования, может привести к утверждению обязательных требований, не направленных на сокращение вреда (ущерба) и, как следствие, ведущих к регуляторным и коррупционным рискам в рамках правоприменения.

Проверка гипотез и итоги исследования

Проекты структур нормативного регулирования были проанализированы на предмет соответствия Методике как с формальной стороны, так и с качественной – на основании методологии оценки, представленной в Приложении 1.

Практически все контрольно-надзорные органы формально соответствуют Методике – структуры нормативного регулирования подготовлены, представлены, согласованы с регуляторами. Однако к качеству структур имеется ряд замечаний:

- Отсутствует анализ альтернатив государственному контролю в каждой сфере, в виде контроля (надзора), а также обоснование эффективности государственного контроля (надзора). В рамках реформы перед органами не стояла задача обязательно внести изменения в действующее регулирование, но, согласно Методике, каждый контрольно-надзорный орган обязан был провести соответствующий анализ на предмет возможности внедрения различных способов регулирования в зависимости

от уровня рисков. Отметим, что органы власти несут ответственность за уровень безопасности в своих сферах, и замена государственного контроля альтернативными механизмами может впоследствии привести к ухудшению уровня безопасности, поэтому нежелание органов власти предлагать альтернативы государственному контролю в целом объяснимо.

- Отсутствуют предложения по изменениям в разрешительной деятельности, отчетности (при том что многие избыточные требования, рождающие административные барьеры для бизнеса, содержатся в рамках выдачи разрешений на осуществление предпринимательской деятельности).
- Не указано, какие риски порождают те или иные объекты регулирования, почему их следует регулировать, как государственный контроль (надзор) минимизирует эти риски и какими типами обязательных требований и почему не применимы негосударственные способы контроля.
- В 45 из 73 структурах отсутствует сравнение текущей структуры с новой, что предполагает признание контрольно-надзорным органом оптимальности текущей структуры и неготовность вносить в нее какие-либо значительные изменения¹⁰.
- Не определены меры по дифференцированному регулированию и снижению административной нагрузки для объектов разного риска. В 51 из 73 структуре отсутствуют предложения градации подходов к регулированию в зависимости от уровня риска объектов, снижения административного давления для отдельных категорий объектов за счет отказа от контроля, применения иных форм и методов контроля, периодичности и т.п.¹¹
- Исследование показало, что меньше всего готовы к изменениям в части ранжирования нагрузки на бизнес в зависимости от уровня риска наиболее прорывные с точки зрения потенциального роста экономики сферы деятельности: качество жизни, инфраструктура, социальные отношения (на основе сравнения структур, относящихся к данным сферам).
- В ходе анализа проектов структур выявлены низкие показатели по сферам деятельности, направленным на поддержку предпринимательства: регулирование тарифов, торговля и защита прав потребителей, регулирование рекламы, развитие конкуренции. В ряде структур отсутствует описание рисков и охраняемых законом ценностей, не указан уровень нормативно-правовых актов, в которых будут содержаться обязательные требования, нет связи рисков с объектами регулирования (рис. 2).

¹⁰ URL: <https://opora.ru/upload/iblock/ceb/ceb1491a2a0a9304e3eb1703ae655a83.pdf> (дата обращения: 23.11.2020); <http://deloros67.ru/anonsy/obscherossijskie/struktura-normativnogo-regulirovaniya-v-sfere-okazaniya-meditsinskoj-pomoschi/> (дата обращения: 23.11.2020).

¹¹ URL: <https://drso.ru/upload/iblock/892/89202647f4730945e8abe4f3a371b5d4.pdf> (дата обращения: 23.11.2020); <http://ancb.ru/publication/read/9021> (дата обращения: 23.11.2020); <https://ur.hse.ru/data/2020/03/25/1567344652/1.%20%D0%9F%D1%80%D0%BE%D1%82%D0%BE%D0%BA%D0%BE%D0%BB%20%D0%BE%D1%82%2012.03.2020%20%D0%BF%D0%BE%20%D1%82%D0%B0%D1%80%D0%B8%D1%84.%20%D1%80%D0%B5%D0%B3..pdf> (дата обращения: 23.11.2020); <https://www.napca.ru/upload/iblock/971/9710d3b94b8b5c68ca0219abf23dbdbf.pdf> (дата обращения: 23.11.2020).

Рисунок 2

Основные замечания к структурам нормативного регулирования

В зависимости от того, каким образом структуры нормативного регулирования решают задачи ослабления административной нагрузки для отдельных категорий объектов, с использованием тех или иных форм и методов контроля, контрольно-надзорные органы можно разделить на три категории. К первой отнесем органы власти, которые планируют изменения подходов в части градации нагрузки с использованием негосударственных форм контроля. Например, в рамках регулирования туристической деятельности Минэкономразвития России детально описывает риски, связанные с объектами, выстраивая систему градации их вплоть до описания конкретных рисков ситуаций. На основе анализа рисков предлагается усилить механизмы контроля, повысить уровень финансовой нагрузки на высокорисковые объекты и снизить его для добросовестных туроператоров; внедрить автоматизированный контроль посредством информационной системы «Электронная путевка», что должно уменьшить административную нагрузку на туристический бизнес, заменив проверки дистанционным взаимодействием; обеспечить прозрачность деятельности туроператоров и турагентов при заключении договоров о реализации туристского продукта. В части иных форм контроля также планируется снижение отчетности, создание системы заблаговременного выявления признаков возможных нарушений обязательных требований, оперативный мониторинг деятельности участников туристского рынка.

Вторая категория – органы власти, рассматривающие точечные изменения по отдельным видам контроля (внедрение риск-ориентированного подхода, развитие отдельных элементов дистанционного контроля и др.). Третья – регуляторы не планируют изменения в действующие структуры нормативного регулирования (рис. 3).

Рисунок 3

**Оценка структур нормативного регулирования
в части предлагаемого ослабления административной нагрузки
для отдельных категорий объектов, применения иных форм
и методов контроля, в разрезе ФОИВ**

Планируются изменения подходов в части градации адм. давления, использования негосударственных форм контроля	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Минэконом-развития ▶ Ростехнадзор ▶ Минфин ▶ ФССП 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Росрыболовство ▶ Росстандарт ▶ МВД ▶ МЧС ▶ Росаккредитация
Рассматриваются точечные изменения по отдельным видам контроля	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Ространснадзор ▶ Роспатент ▶ Росздравнадзор ▶ Минстрой 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Роструд ▶ Минкультуры ▶ Росреестр ▶ Россельхознадзор
Не планируются изменения в действующие модели	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Росгидромет ▶ ФМБА ▶ Рослесхоз ▶ Роспотребнадзор ▶ ФНС 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Росприроднадзор ▶ ФАС ▶ Росалкоголь-регулирование ▶ Роскомнадзор

Стоит отметить, что ряд органов власти в своих сферах предпринимает меры по дифференциации нагрузки (упрощение разрешительной деятельности, государственного контроля для объектов меньшего риска, замена государственного регулирования, дистанционные проверки): Минэкономразвития России (туризм), Ростехнадзор (промышленная безопасность)¹², МЧС России (пожарная безопасность), Роструд (трудовой надзор)¹³, МВД России (миграция), Россельхознадзор (фитосанитарный надзор) и др. Таким образом, гипотеза о формальном переключении действующих структур регулирования в заданную форму подтверждается частично.

¹² URL: <http://docs.cntd.ru/document/563675697> (дата обращения: 23.11.2020).

¹³ URL: <https://cutt.ly/gfAp4xC> (дата обращения: 23.11.2020).

Основной вывод по итогам анализа структур: в случае их реализации в текущем виде бизнес не почувствует значительных изменений. Большинство контрольно-надзорных органов прямо или косвенно поддерживает существующую структуру нормативного регулирования и обосновывает действующую конструкцию с точки зрения рисков и групп обязательных требований.

В рамках деятельности Подкомиссии по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти при Правительственной комиссии по проведению административной реформы (далее – Подкомиссия) основной упор делается на обсуждение отмены действующих актов, содержащих обязательные требования, и разработку проектов актов с новыми обязательными требованиями (исходя из анализа протоколов заседаний)¹⁴. При этом разработка структур остается формальным требованием в рамках реализации Дорожной карты, что подтверждает гипотезу исследования.

Формальное отношение к новым структурам нормативного регулирования может привести к «переупаковке» действующих систем и, как следствие, действующих обязательных требований в новые акты, что не отразится существенным образом на уровне безопасности (без выделения наиболее важных рисков и высокорисковых объектов не будет и градации контрольно-надзорных мер), а также на сокращении числа требований, нагрузки на бизнес с низкими рисками. Кроме того, у подконтрольных субъектов не будет стимулов к снижению риска, к внедрению мер негосударственного контроля (саморегулирование, самодекларирование, обоснование альтернативных подходов к обеспечению приемлемого уровня безопасности).

В связи с этим, на наш взгляд, для доработки новых структур нормативного регулирования необходимы следующие уточнения:

1. Определить перечень оказывающих влияние на указанные риски в сфере общественных отношений видов надзора (контроля) в действующей сегодня структуре (в настоящей редакции Методики данный пункт четко не прописан, в результате остается актуальной проблема дублирования видов контроля по одним и тем же рискам).
2. Уточнить степень вмешательства органов власти в деятельность поднадзорных объектов в рамках анализируемого вида контроля с учетом специфики сферы общественных отношений:
 - *на каких этапах жизненного цикла объекта контроля наиболее эффективно предотвращать рассматриваемый риск;*
 - *что явилось фактором каждого из рассматриваемых рисков (причины его возникновения).*

(В текущей редакции Методики не выделяются жизненные циклы объектов контроля, при том что на разных этапах возникают различные риски с отличающимся уровнем потенциального ущерба.)

¹⁴ URL: <https://knd.ac.gov.ru/documents/> (дата обращения: 23.11.2020).

3. Определить виды объектов контроля (регулирования) в сфере общественных отношений с указанием индивидуальных характеристик видов объектов (продукция, товары, услуги, работы, процессы, организации и пр.).
4. Определить возможные меры саморегулирования бизнес-сообщества и государственного регулирования по предотвращению рисков. Такие меры, как, например:
 - фиксировать полный перечень механизмов предотвращения каждого актуального для сферы регулирования риска, которые могут быть обеспечены без участия государства;
 - определить, достаточно ли предлагаемых мер для полного предотвращения рисков или необходимы дополнительные меры со стороны государства. (Возможно, дополнительные меры государственного контроля необходимы только в случае, если участник рынка не применяет предлагаемый механизм.);
 - обеспечить надежность предлагаемого механизма (проверка, действительно ли он предотвратит угрозы) и гарантию качественного применения механизма участниками рынка;
 - сформировать перечень необходимых мер государственного регулирования, чтобы полностью закрыть рассматриваемый риск.
5. Проводить рабочие обсуждения предлагаемых изменений структур нормативного регулирования с деловым сообществом и экспертами по вопросам:
 - состав охраняемых ценностей, минимизируемых рисков и факторов (причин) возникновения рисков, предмета и объектов контроля;
 - тестирование предлагаемых механизмов минимизации рисков: мер негосударственного саморегулирования и государственного воздействия;
 - блоков и обязательных требований для обеспечения минимизации рисков.

Протоколом заседания Подкомиссии от 22 июля 2020 г. N 24¹⁵ утвержден список контрольных вопросов (чек-лист) для оценки новых нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования. В этот список включено четкое определение риска, на минимизацию которого направлено требование, оценка минимизируемого риска, включая соразмерность затрат на его исполнение, оценка современности требования с учетом развития технологий, однозначности трактовки требования, возможности дерегулирования и др. На основе проведенного исследования в этот чек-лист мы предлагаем добавить также перечень контрольных вопросов, приведенных в Приложении 1, относительно полноты, структурированности, обоснованности структуры нормативного регулирования, соответствия целевой структуры задачам реформы.

¹⁵ URL: <https://knd.ac.gov.ru/documents/> (дата обращения: 23.11.2020).

Заключение

Итак, гипотезы об отсутствии четкой связи структур нормативного регулирования с оценкой рисков в поднадзорных сферах и обязательными требованиями, а также о том, что системные меры в сфере нового регулирования приняты пока именно в рамках новых обязательных требований, но не по отношению к новым структурам, в целом подтвердились. Гипотеза о формальном переключении действующих структур регулирования в заданную форму подтвердилась частично. Задача исследования по подготовке предложений по доработке новых структур регулирования с точки зрения выявления более детальной связи охраняемых ценностей, рисков, объектов регулирования и обязательных требований в целом решена.

«Регуляторная гильотина», предусматривающая полный пересмотр системы обязательных требований к деятельности бизнеса, по масштабу изменений не имеет аналогов и является самым значительным преобразованием за всю историю административной реформы. Более того, реформа предусматривает возможность полного пересмотра правоотношений и выстраивания новых структур нормативного регулирования.

Серьезной преградой к реализации намеченных планов является формальное отношение контрольно-надзорных органов к разработке новых структур нормативного регулирования. Данный вывод требует существенной оговорки: дело в том, что представленные сроки разработки новых структур, отмены действовавших обязательных требований и разработки новых крайне ограничены, а для ряда масштабных видов контроля (надзора), содержащих несколько тысяч обязательных требований, представляются затруднительными, особенно с учетом отсутствия дополнительного финансирования на данную работу. Во многом поэтому большинство органов власти пытаются перестроить действующую систему по заданному образцу, не проводя анализа ни ее эффективности, ни возможности дифференциации контрольно-надзорного бремени и набора обязательных требований в зависимости от уровня риска. Такой подход может привести к тому, что в результате реформы вместо новых обязательных требований, связанных непосредственно с рисками и потенциальным уровнем ущерба, мы получим укрупненные действующие обязательные требования, утвержденные новыми нормативными правовыми актами. В этом случае, несмотря на принятый Федеральный закон от 31 июля 2020 г. N 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», в котором определены принципы закрепления обязательных требований, единые сроки установления требований, переупакованные обязательные требования не позволят повысить уровень безопасности, сократить административные барьеры и снизить коррупционные риски.

В результате приведенного исследования предлагается внести точечные изменения в Методику, направленные на проведение более системного анализа связи объектов (их видов, жизненных циклов) с рисками и способами регулирования (на каких этапах наиболее эффективно предотвращать риски; что является фактором риска и причиной его возникновения; какие существуют механизмы предотвращения риска и могут ли они применяться

без участия государства; тестировать новые, актуализированные обязательные требования, сформированные на базе новых структур нормативного регулирования на конкретных видах объектов). К сожалению, внести изменения в Дорожную карту не представляется возможным ввиду ограниченных сроков реформы и необходимости внедрения нового регулирования с 2021 г. Также предлагается повысить уровень участия экспертов и представителей бизнеса в обсуждении структур, закрепить необходимость их утверждения на уровне Подкомиссии. По мнению автора, соответствующие меры помогут добиться целей, стоящих перед «регуляторной гильотиной». При этом итоговые результаты реформы можно будет оценить только после принятия всех нормативных актов, содержащих новые обязательные требования, и последующего анализа изменений в части увеличения/сокращения ущерба и уровня административной нагрузки в каждой подконтрольной сфере.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Форма оценки качества новых структур регулирования

Контрольный вопрос	Да/ Нет	Балл	Вес
Формальная оценка			0,2
Наличие структуры по данному виду контроля (п. 3 ДК)	да/нет	0	
Структура согласована с ФОИВ-контролером и ФОИВ-регулятором	да/нет	да – 1, нет – 0	
«Содержательная оценка»			0,8
Обоснованность целевой структуры			0,25
Перечисление охраняемых законом ценностей у данного вида контроля	да/нет	да – 1, нет – 0	
Указание на их закрепление в НПА (Конституция РФ, международные акты, ФЗ – да; иные акты – нет)	да/нет	да – 1, нет – 0	
Указание ключевых рисков охраняемым законом ценностям	да/нет	да – 1, нет – 0	

Перечисление ключевых видов объектов регулирования и рисков для каждого из объектов	да/нет	да – 1, нет – 0	
Описание укрупненных групп обязательных требований для каждого вида объектов регулирования	да/нет	да – 1, нет – 0	
Указание на ФЗ или иные виды НПА, где должны содержаться обязательные требования для каждого вида объектов регулирования	да/нет	да – 1, нет – 0	
Описание способа регулирования для каждого вида объектов регулирования	да/нет	да – 1, нет – 0	
Обоснование выбранного способа регулирования	да/нет	да – 1, нет – 0	
Наличие анализа альтернативных способов регулирования	да/нет	да – 1, нет – 0	
Включение в Структуру разрешительных режимов и отчетности	да/нет	да -1, нет – 0	
<i>Полнота целевой структуры</i>			0,25
Полнота охраняемых ценностей	1–5	1 – определенно нет 5 – определенно да	
Полнота объектов регулирования	1–5	1 – определенно нет 5 – определенно да	
Полнота и обоснованность рисков охраняемым законом ценностям	1–5	1 – определенно нет 5 – определенно да	
Все ли риски «закрыты» тем или иным способом регулирования, включая негосударственные способы	1–5	1 – определенно нет 5 – определенно да	
Все ли проблемы текущего регулирования урегулированы в целевой Структуре	1–5	1 – определенно нет 5 – определенно да	
<i>Структурированность</i>			0,25
Наличие сравнения текущей структуры регулирования с новой	да/нет	да – 1, нет – 0	
Понятны ли предлагаемые изменения	да/нет	да -1, нет – 0	
Структурированы ли риски по видам ключевых объектов регулирования	да/нет	да -1, нет – 0	
Достаточно ли конкретизированы предлагаемые укрупненные группы обязательных требований в соответствии с описанными рисками	да/нет	да -1, нет – 0	
<i>Соответствие целевой структуры задачам реформы</i>			0,25
Предполагает ли целевая структура градацию подходов к регулированию в зависимости от уровня риска объектов	да/нет	да – 1, нет – 0	
Предполагает ли целевая структура ослабление административного давления для всех или отдельных категорий объектов за счет отказа от контроля, применения иных форм и методов контроля, периодичности и т.п.	да/нет	да – 1, нет – 0	

ЛИТЕРАТУРА

1. Ноздрачев А.Ф., Зырянов С.М., Калмыкова А.В. Реформа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Журнал российского права. – 2017. – № 9. – С. 34–46.
2. Зырянов С.М., Калмыкова А.В. Подходы к оценке эффективности деятельности контрольно-надзорных органов по предупреждению нарушений обязательных требований // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2019. – № 3.
3. Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. Мониторинг реформы государственного контроля глазами граждан // Экономическое развитие России. – 2019. – № 10.
4. Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. Оценка результативности государственного контроля с позиции бизнеса: ключевые тенденции // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2020. – № 2.
5. Хабриева Т.Я. Административные процедуры и административные барьеры: в поисках оптимальной модели соотношения // В кн.: Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / Под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку. – М.: Статут, 2011. – С. 94–117.
6. Лафитский В.И. Механизмы преодоления административных барьеров (сравнительно-правовое исследование) // В кн.: Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / Под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку. – М.: Статут, 2011. – С. 118–133.
7. Мартынов А.В. Перспективы применения механизма «регуляторной гильотины» при реформировании контрольно-надзорной деятельности // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2019. – № 5. – С. 143–165.
8. Бочкарев М.В. Избыточность как нарушение меры нормативной правовой формы // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2019. – № 3. – Т. 47.
9. 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.
10. Сехин И.В. «Регуляторная гильотина»: понятия и принципы // Сборник научных трудов под редакцией А. Б. Дидикина «Регуляторная политика в России. Проблемы теории и практики. – 2019.
11. Александров О.В. «Регуляторные гильотины»: международный опыт устранения препятствий для бизнеса и инвестирования // Торговая политика. Trade policy. – 2019. – № 1. – Т. 17.
12. Голодникова А.Е., Ефремов А.А., Соболев Д.В., Цыганков Д.Б., Шклярчук М.С. Регуляторная политика в России: основные тенденции и архитектура будущего // Доклады ЦСР. – 2018. – № 1.
13. Толстик В.А. Правовой тоталитаризм: стратегия правотворчества или движение по инерции? // Юридическая техника. – 2015. – № 9.
14. Осипова С.А. Наводнение норм – фактор, влияющий на качество правовых норм // Правовые традиции. Жидковские чтения: материалы Международной научной конференции. – 2014. – С. 424–433.

15. Кудрявцев В.Е., Кучаков Р.К. Помогают ли плановые проверки снизить число пожаров? // Пожаровзрывобезопасность. – 2019. – Т. 28. – № 2.
16. Чистова Е.В. Контроль и оценка качества профессионального образования в Великобритании // Казанский педагогический журнал. – 2008. – № 7.
17. Доклад ВШЭ «Перенастройка системы госконтроля в России: правила для «регуляторной гильотины». Апрельская конференция ВШЭ. 2019. URL: http://gos.hse.ru/upload/files/KND_april_2019.pdf (дата обращения: 25.11.2020).
18. Better Regulation «Toolbox». European Commission. 2015. URL: http://ec.europa.eu/smartregulation/guidelines/docs/br_toolbox_en.pdf (дата обращения: 25.11.2020).
19. Blanc F. Tools for Effective Regulation: Is “More” Always “Better”? // European Journal of Risk Regulation. No. 9. Vol. 3. P. 465–482. doi:10.1017/err.2018.19
20. Blanc F. (ed.), Macrae D., Ottimofiore G. Understanding and addressing the risk regulation reflex. URL: <https://www.government.nl/documents/reports/2015/01/21/understanding-and-addressing-the-risk-regulation-reflex> (дата обращения: 25.11.2020).
21. Brink. P.T. A Critique of ‘Better Regulation’ in the context of Links between a better economy and the environment, Institute for European Environmental Policy, Brussels. 2007. URL: https://ec.europa.eu/environment/archives/better_regulation/conference_march07/pdf/tenbrink.pdf (дата обращения: 25.11.2020).
22. Levine D.I., Toffel M.W., Johnson M.S. Randomized government safety inspections reduce worker injuries with no detectable job loss // Science. 2012. Vol. 336. Issue 6083. P. 907–911. DOI: 10.1126, science.1215191
23. Lobel O. The Renew Deal: The Fall of Regulation and the Rise of Governance in Contemporary Legal Thought // San Diego Legal Studies Paper. 2004. No. 07–27. P. 261–390.
24. Jacobs S., Astrakhan I. Effective and Sustainable Regulatory Reform: The Regulatory Guillotine in Three Transition and Developing Countries. Paper presented at World Bank Conference Reforming the Business Environment: From Assessing Problems to Measuring Results, 29 Nov – 1 Dec, 2005, Cairo.

ОФИЦИАЛЬНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

1. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. N 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации».
2. Перечень поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию от 20 февраля 2019 г. (N Пр-294 от 27 февраля 2019 г.).
3. План мероприятий («Дорожная карта») по реализации механизма «регуляторной гильотины», утвержденный Председателем Правительства Российской Федерации Д.А. Медведевым от 29 мая 2019 г. N 4714п-П36.

4. Методика исполнения плана мероприятий («Дорожной карты») по реализации механизма «регуляторной гильотины». URL: <https://legalacts.ru/doc/metodika-ispolnenija-plana-meroprijatii-dorozhnoi-karty-po-realizatsii-mekhanizma/> (дата обращения: 25.11.2020).
5. Протокол заседания Подкомиссии по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти при Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 22 июля 2020 г. N 24.

«REGULATORY GUILLOTINE»: PROJECT ANALYSIS OF NEW REGULATORY STRUCTURES

Egor A. Artemenko

Expert of the Laboratory for Anti-Corruption Policy,
National Research University Higher School of Economics;
Project Manager of the Forum Analytical Center.
Address: 6 Yakimansky Lane, Moscow, 119049 Moscow, Russian Federation.
E-mail: artemenkoea@gmail.com

Abstract

One of the most important areas of the «regulatory guillotine» reform is the development of new regulatory structures for each sphere of public relations or type of state control (supervision). The research is based on a hypothesis about the possible desire of the authorities to preserve the current regulatory systems. The main purpose of the study is to assess the general level of the proposed regulatory structures from the point of view of their compliance with the Methodology for the implementation of the action plan («Roadmap») for employing the mechanism of «regulatory guillotine», as well as to show the possible results and risks of their adoption in its current form in the potential improvement of control (supervision), focus on the most dangerous objects (entities) control, including in terms of whether mandatory requirements are related to potential risks of harm (damage) to protected values and sources of risk. The source of empirical data for the analysis was comprised of the drafts of new regulatory structures prepared by regulatory authorities and Supervisory authorities involved in the reform. The study examined 73 regulatory structures prepared by 26 Federal regulatory agencies and regulatory agencies.

The study made it possible to draw a conclusion about the systemic shortcomings of the new regulatory structures and suggests substantive and organizational measures to improve the quality of the developed structures.

Keywords: regulatory guillotine; regulatory framework; control and supervisory activities; mandatory requirements; reform; risks.

Citation: Artemenko, E.A. (2021). «Regulyatornaya gil'otina»: analiz proektov novykh struktur normativnogo regulirovaniya [«Regulatory Guillotine»: Project Analysis of New Regulatory Structures]. *Public Administration Issues*, no 1, pp. 30–55 (in Russian).

REFERENCES

1. Aleksandrov, O.V. (2019). «Regulyatornye gil'otiny»: mezhdunarodnyj opyt ustraneniya prepyatstvij dlya biznesa i investirovaniya [Regulatory Guillotines: International Experience in Removing Barriers to Business and Investment]. *Trade policy*, no 1, vol. 17, pp. 107–118.
2. Barabashev, A.G. (2016). Krizis gosudarstvennogo upravleniya i ego vliyanie na osnovnye administrativnye paradigmy gosudarstva i biurokratii [Crisis of State Governance and Its Influence on Basic Administrative Paradigms of State and Bureaucracy]. *Public Administration Issues*, no 3, pp. 163–194.
3. European Commission (2015). *Better Regulation «Toolbox»*. Available at: http://ec.europa.eu/smartregulation/guidelines/docs/br_toolbox_en.pdf (accessed: 13 November 2020).
4. Blanc, F. (ed.), Macrae, D. & Ottimofiore, G. (2015). *Understanding and Addressing the Risk Regulation Reflex*. Available at: <https://www.government.nl/documents/reports/2015/01/21/understanding-and-addressing-the-risk-regulation-reflex> (accessed: 13 November 2020).
5. Blanc, F. (2018). Tools for Effective Regulation: Is “More” Always “Better”? *European Journal of Risk Regulation*, no 9, vol. 3, pp. 465–482. Available at: DOI:10.1017/err.2018.19 (accessed: 13 November 2020).
6. Bochkarev, M.V. (2019). Izbytochnost' kak narushenie mery normativnoj pravovoj formy [Redundancy as a Violation of a Standard Legal Form Measure]. *Yuridicheskaya nauka i praktika: Vestnik Nizhegorodskoy akademii MVD Rossii*, no 3, vol. 47, pp. 191–195.
7. Brink, P.T. (2007). *A Critique of 'Better Regulation' in the Context of Links between a Better Economy and the Environment*. Brussels: Institute for European Environmental Policy. Available at: https://ec.europa.eu/environment/archives/better_regulation/conference_march07/pdf/tenbrink.pdf (accessed: 13 November 2020).
8. Chistova, E.V. (2008). Kontrol' i otsenka kachestva professional'nogo obrazovaniya v Velikobritanii [Monitoring and Evaluating the Quality of Professional Education in the UK]. *Kazan Pedagogical Journal*, no 7, pp. 113–117.
9. HSE (2019). *Perenastroyka sistemy goskontrolya v Rossii: pravila dlya «regulyatornoy gil'otiny»* [Reconfiguration of the State Control System in Russia: Rules for the «Regulatory Guillotine»]. Paper presented at XX April conference. Moscow: HSE.
10. Golodnikova, A.E., Efremov, A.A., Sobol', D.V., Cygankov, D.B. & Shklyaruk, M.S. (2018). Regulyatornaya politika v Rossii: osnovnye tendentsii i arkhitektura budushchego [Regulatory Policy in Russia: Main Trends and Architecture of the Future]. *Doklady CSR*, no 1.
11. Habrieva, T.Ya. (2011). Administrativnye protsedury i administrativnye bar'ery: v poiskakh optimal'noy modeli sootnosheniya [Administrative Procedures and Administrative Barriers: Searching for an Optimal Correlation Model]. In: *Administrativnye procedury i kontrol' v svete evropejskogo opyta* [Administrative Procedures and Controls in the Light of European Experience]. Moscow: Statut, pp. 94–117.

12. Jacobs, S. & Astrakhan, I. (2005). *Effective and Sustainable Regulatory Reform: The Regulatory Guillotine in Three Transition and Developing Countries. Paper presented at World Bank Conference Reforming the Business Environment: From Assessing Problems to Measuring Results*, 29 Nov – 1 Dec, 2005, Cairo.
13. Kudryavcev, V.E. & Kuchakov, R.K. (2019). Pomogayut li planovye proverki snizit' chislo pozharov? [Do Routine Inspections Help Reduce the Number of Fires?]. *Nauchno-tekhnicheskiiy zhurnal «Pozharovzryvobezopasnost'»*, vol. 28, no 2.
14. Lafitsky, V.I. (2011). Mekhanizmy preodoleniya administrativnykh bar'erov (sravnitel'no-pravovoe issledovanie) [Mechanisms for Overcoming Administrative Barriers (Comparative Legal Research)]. In: *Administrativnye procedury i kontrol' v svete evropeyskogo opyta* [Administrative Procedures and Controls in the Light of European Experience]. Moscow: Statut, pp. 118–133.
15. Levine, D.I., Toffel, M.W. & Johnson, M.S. (2012). Randomized Government Safety Inspections Reduce Worker Injuries with No Detectable Job Loss. *Science*, no 336, pp. 907–911. Available at: DOI: 10.1126, science.1215191 (accessed: 13 November 2020).
16. Lobel, O. (2004). The Renew Deal: The Fall of Regulation and the Rise of Governance in Contemporary Legal Thought. *San Diego Legal Studies Paper*, no 07–27, pp. 261–390.
17. Martynov, A.V. (2019). Perspektivy primeneniya mekhanizma «regulyatornoy gil'otiny» pri reformirovanii kontrol'no-nadzornoj deyatelnosti [Prospects for the Application of the «Regulatory Guillotine» Mechanism in Reforming Control and Supervisory Activities]. *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo*, no 5, pp. 143–165.
18. Nozdrachev, A.F., Zyryanov, S.M. & Kalmykova, A.V. (2017). Reforma gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i munitsipal'nogo kontrolya [Reform of State Control (Supervision) and Municipal Control]. *Journal of Russian law*, no 9, pp. 34–46.
19. Osipova, S.A. (2014). Navodnenie norm – faktor, vliyayushchiy na kachestvo pravovykh norm [Flooding of Norms is a Factor Affecting the Quality of Legal Regulations]. Paper presented at International Scientific Conference: *Legal Traditions. Zhidkovsky readings*, Moscow, 29–30 March, 2013, pp. 424–433.
20. Sekhin, I.V. (2019). «Regulyatornaya gil'otina»: ponyatiya i printsipy [«Regulatory guillotine»: Concepts and Principles]. Proceedings of the *Regulyatornaya politika v Rossii. Problemy teorii i praktiki*, Moscow.
21. Tolstik, V.A. (2015). Pravovoy totalitarizm: strategiya pravotvorchestva ili dvizhenie po inercii? [Legal Totalitarianism: Strategy of Lawmaking or Movement by Inertia?]. *Juridical technique*, no 9.
22. Yuzhakov, V.N., Dobrolyubova, E.I., Pokida, A.N. & Zybunovskaya, N.V. (2019). Monitoring reformy gosudarstvennogo kontrolya glazami grazhdan [Monitoring the Reform of State Control Through the Eyes of Citizens]. *Ekonomicheskoe razvitie Rossii*, no 10.
23. Yuzhakov, V.N., Dobrolyubova, E.I., Pokida, A.N. & Zybunovskaya, N.V. (2020). Otsenka rezul'tativnosti gosudarstvennogo kontrolya s pozitsii biznesa: Klyuchevyye tendentsii [Evaluating Performance of Regulatory Enforcement Activities by Businesses: Key Trends]. *Public Administration Issues*, no 2, pp. 32–53.
24. Zyryanov, S.M. & Kalmykova, A.V. (2019). Podkhody k otsenke effektivnosti deiatelnosti kontrol'no-nadzornykh organov po preduprezhdeniyu narusheniy obiazatel'nykh trebovaniy [Approaches to Assessing the Effectiveness of State Control Bodies (Surveillance) to Prevent Violations of Mandatory Requirements]. *Public Administration Issues*, no 3, pp. 31–66.

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ПОДХОДОВ К РАЗРАБОТКЕ ДОЛГОСРОЧНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СТРАТЕГИЙ В РОССИИ И МИРЕ¹

**Комаров В.М., Акимова В.В.,
Коцюбинский В.А., Земцов С.П.²**

Аннотация

В статье обсуждаются вопросы построения перспективной методологии разработки долгосрочных стратегий в России. Проведен ценностно-содержательный сравнительный анализ долгосрочных стратегий в России и на Западе по следующим критериям: декларируемые ценности, понимание прогрессивности, место и роль стратегий в обществе, содержательное наполнение, индикаторы. Продемонстрировано сущностное отличие отечественных и зарубежных документов. Так, ключевой направленностью стратегий развитых стран является человеко-ориентированное развитие, создание среды равных возможностей, в которой каждый житель сможет максимально реализовать свой потенциал. В России стратегии более ориентированы на достижение показателей вышестоящих документов и формальное соответствие их положениям и требованиям законодательства. Основопологающее различие заключается в совершенно другом подходе к пониманию прогресса. В стратегиях развитых стран прогресс – это устойчивое разви-

¹ Статья подготовлена в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС.

² *Комаров Владимир Михайлович* – кандидат экономических наук, директор, Центр стратегий регионального развития, Институт прикладных экономических исследований, РАНХиГС. Адрес: 119571, Москва, пр. Вернадского, д. 82; руководитель стратегической группы, Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации. Адрес: 107078, Москва, пр. Академика Сахарова, 12. E-mail: komarov-vm@ranepa.ru

Акимова Варвара Владимировна – кандидат географических наук, научный сотрудник, географический факультет, МГУ им. М. В. Ломоносова. Адрес: 119991, Москва, Ленинские Горы, д. 1; научный сотрудник, Центр стратегий регионального развития, Институт прикладных экономических исследований, РАНХиГС. Адрес: 119571, Москва, пр. Вернадского, д. 82. E-mail: varvaraakimova1576@gmail.com

Коцюбинский Владимир Алексеевич – кандидат экономических наук, начальник отдела стратегического планирования, Московский машиностроительный завод «АВАНГАРД». Адрес: 125130, Москва, ул. Клара Цеткин, д. 33. E-mail: kva@mmza.ru

Земцов Степан Петрович – кандидат географических наук, директор, Центр экономической географии и регионалистики, Институт прикладных экономических исследований, РАНХиГС. Адрес: 119571, Москва, проспект Вернадского, д. 82. E-mail: spzemtsov@gmail.com

тие, повышение качества жизни, поддержание жизнеспособности экосистем и создание среды для раскрытия человеческого потенциала, во многих российских – это, преимущественно, экономический рост, развитие промышленности и привлечение инвестиций. Отсюда и расхождения в наборе показателей, качестве и составе структурных блоков, ключевых инструментах разработки, ее особенностях и т.д. Показано, что перспективная методология стратегического планирования в России может основываться на эколого-ориентированном (исследовательская программа экологической экономики) и человеко-ориентированном подходах, а также интегрировать современные инструменты прямой демократии. Данная методология была применена авторами при подготовке стратегий социально-экономического развития российских регионов и городов за последние годы и показала востребованность запроса на смену парадигмы – от экономического роста к «подлинному человеческому благополучию».

Ключевые слова: стратегическое планирование; стратегии социально-экономического развития; устойчивое развитие; эколого-ориентированное развитие; человеко-ориентированное развитие; экологическая экономика; гуманистический подход.

Введение

Вопрос о связи экономической теории и практики, о перспективных подходах к разработке стратегий долгосрочного развития стран, регионов и городов часто обсуждается в экономической литературе (Полтерович, 2017; Ананьин и др., 2008; Замятина, Пилясов, 2017; Rodrik, 2017). Согласно мнению академика В. Полтеровича, «до сих пор экономическая наука не смогла предложить достаточно общую и убедительную методологию проектирования стратегий, обеспечивающих рост общественного благосостояния». Одна из ключевых причин этого – формирование стратегий правящей элитой на основе доминирующей идеологии, а не научного подхода (Полтерович, 2017, с. 56).

В целом в дискуссиях о перспективной методологии стратегического планирования можно выделить два ключевых вопроса: вопрос возможностей и ограничений собственно экономической науки и вопрос идеологии, соотношения нормативного и позитивного анализа ценностных установок.

Наш практический опыт разработки стратегий долгосрочного развития, а также проведенный ниже анализ современных лучших практик на Западе показывает, что современные стратегии не разрабатываются только экономистами. Более того, они не являются экономическими и не решают задачи исключительно обеспечения экономического роста, как того требует ортодоксальная экономическая наука – неоклассическое основное течение. Многие стратегии долгосрочного развития на Западе, по нашему мнению, междисциплинарные, многокомпонентные и интегральные: они основываются на знаниях и инструментах всех наук, которые могут быть полезны для выработки рекомендаций. Стратегии охватывают широкую повестку развития и связаны с решением задач устойчивого развития (долгосрочная устойчивость с точки зрения ресурсов) и жизнестойкости (краткосрочная

устойчивость к шокам). Экономическая проблематика выступает одной из приоритетных, но не главной, поэтому и роль ученого-экономиста в разработке стратегии сопоставима, например, с ролью эколога, урбаниста или другого отраслевого специалиста.

Если ортодоксальная экономическая наука, как указывает академик Полтерович, «не смогла предложить убедительную методологию» разработки стратегий, то возможным выводом является использование иных методов и подходов, прежде всего, более общих – в рамках которых экономика была бы частным случаем более целостного взгляда (например, концепции устойчивого развития или исследовательской программы экологической экономики).

Если перейти к рассмотрению проблемы идеологии, то, по нашему мнению, многие зарубежные стратегии устойчивого развития служат примером явно идеологических документов. Большинство из них выражают консолидированное представление общества, бизнеса и власти о том, какое развитие является желательным (прогрессивным), они открыто декларируют ценности устойчивого развития.

Цель данной работы – провести ценностно-содержательный анализ стратегий долгосрочного развития в России и на Западе, выявить черты лучших мировых практик и на этой основе сформулировать перспективные методологические подходы к стратегированию.

Критерии для сравнительного анализа

В результате изучения существующих в литературе подходов к анализу, сравнению и оценке качества стратегий долгосрочного развития стало ясно, что подавляющее большинство подходов исходят из авторского понимания характеристик «идеальной» или «эталонной» стратегии (Волошинская, 2019), служащей ориентиром, лучшим образцом, с которым и происходит сравнение.

Более предпочтительной может считаться, например, такая стратегия, которая более «реалистична и амбициозна» (Жихаревич, Прибышин, 2014) или «реалистична и уникальна» (Климанов и др., 2017, с. 120). Наиболее близка к эталону та стратегия, которая приближена к эталонным характеристикам авторской методики оценки качества стратегий или разработана по «идеальной», с точки зрения авторов, методике (Жихаревич, Прибышин, 2019; Селивестров, Мельникова, 2011).

Подобные субъективные подходы к оценке качества стратегий еще раз демонстрируют тезис о невозможности обеспечения свободы от влияния ценностей и субъективного взгляда при решении качественных проблем. Известный рецепт Гуннара Мюрдаля заключается не в том, чтобы стараться скрывать ценности при проведении анализа, а, напротив, в том, чтобы смело «заявить о них в самом начале анализа», сформировать свои ценностные предпосылки (Блаут, 2004, с. 202).

Какие стратегии могут считаться приближенными к эталонным? По нашему мнению, более предпочтительны те стратегии, которые, во-первых, разработаны в городах, регионах или странах, являющихся лидерами с точ-

ки зрения обеспечения благополучия граждан или занимающих лидирующие позиции в мировых рейтингах качества жизни. Безусловно, высокое качество развития может быть связано с успешными траекториями предшествующих этапов, развитыми демократическими институтами, в том числе инструментами общественного контроля и независимыми СМИ. Это же при прочих равных условиях может свидетельствовать в пользу того, что в данных документах используются более прогрессивные меры и проведен учет допущенных ранее ошибок. При этом не обязательно рассматривать исключительно версии действующих стратегических документов, важно применение исторического подхода – анализ стратегий и заложенных в них решений, с помощью которых те или иные территории стали лидерами качества жизни.

Во-вторых, предпочтительными будут те стратегии, в которых явно декларируются ценности и смыслы и которые как публичные документы учитывают предпочтения избирателей и открыто о них заявляют. Поскольку главный адресат стратегии – общество, то стратегия и не должна выглядеть как абстрактный научный труд, претендующий на объективную истину. Она призвана объяснять научно-популярным языком предложенные меры и решения, консолидируя общество вокруг общих целей.

В-третьих, это те стратегии, которые являются междисциплинарными, т.е. интегрируют знания из разных областей наук: не только экономики, но и географии, урбанистики, экологии, транспортного планирования и проч., являясь плюралистичными по своей сути. Это соображение особенно важно в условиях экономического империализма (Блауг, 2004; Lazear, 2000), когда доминирующее неоклассическое течение, выражающее ценности рациональности, индивидуализма и др., вторгается в другие области как «чистая наука», «преподнося себя в духе позитивистских стандартов, максимально очищенной от ценностных и идеологических моментов объективным пониманием и объяснением реальности» (Филатов, 2012, с. 159).

Соответственно, те методологические принципы и ценностные ориентиры, которые лежат в основе данных более «предпочтительных стратегий», также являются более предпочтительными. Сумма лучших практик подобных стратегий позволит нам описать общие контуры эталонной с нашей точки зрения стратегии. Понимание, анализ и последующее обобщение методологических принципов, на которых основаны предпочтительные стратегии, помогут нам сформировать сущностные характеристики «идеальной» стратегии и сформулировать перспективную методологию стратегирования.

Для разработки методологических принципов подготовки документов стратегического планирования нами были проанализированы стратегии долгосрочного развития «широкой повестки» (т.е. наиболее высокоуровневые, интегральные, обобщающие, навигационные, рамочные и проч.) ведущих стран, регионов и городов мира, а также отдельные лучшие практики стратегий второго уровня. Важно отметить, что большинство зарубежных стратегий «широкой повестки», где формируются основные цели перспективного развития, являются стратегиями устойчивого развития, интегри-

рующими вопросы не только, как в России, социально-экономического развития, но и экологического. Данные стратегии основаны на «Повестке дня XXI века», принятой ООН в 1992 г., и наиболее распространены в странах ЕС (European Union, 2019, pp. 24–27).

Экологическая проблематика, которая является неотъемлемой для концепции устойчивого развития, предусмотрена для включения в отечественные стратегии согласно Методическим рекомендациям Минэкономразвития России³ (раздел «Рациональное природопользование»), а также входит в число приоритетных национальных проектов согласно Майскому указу 2018 г. Именно стратегии социально-экономического развития в России (в том числе Майские указы как их форма) и стратегии устойчивого развития на Западе служат теми документами, которые отражают понимание «прогрессивности» развития и формулируют долгосрочные стратегические цели, поэтому, собственно, и возможно их прямое сравнение.

Мы изучили около 50 «обобщающих» стратегий стран, регионов и городов мира и отдельные лучшие практики отраслевых стратегий «второго уровня», в том числе:

- стратегии развития городов – лидеров мировых рейтингов качества жизни (в том числе Вены, Нью-Йорка, Берлина, Аделаиды⁴);
- национальные долгосрочные стратегии устойчивого развития стран – лидеров социально-экономического развития (Сингапур, Германия⁵ и др.);
- отдельные региональные стратегии (в том числе: региона Веллингтон, Уэльса⁶);
- отдельные отраслевые стратегии Лондона, Вены, Северной Ирландии⁷ и др.

Анализ российских стратегий был основан на стратегиях социально-экономического развития регионов (79 стратегий) и крупнейших городов (перспективных центров экономического роста, перспективных минерально-сы-

³ Минэкономразвития России, приказ от 23 марта 2017 г. N 132 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по ее реализации».

⁴ План развития Вены до 2025 г. (STEP 2025 Urban Development Plan 2025, VIENNA, 2014). Стратегия развития Нью-Йорка (OneNYC: The Plan for a Strong and Just City, 2015). Концепция городского развития Берлина до 2030 г. (Сенат Берлина, Berlin Strategy Urban Development Concept Berlin 2030, 2015 Senate Department for Urban Development and the Environment, 78 p.).

⁵ План устойчивого развития Сингапура (Our Home. Our Environment. Our Future. Sustainable Singapore Blueprint, Singapore Ministry of the Environment and Water Resources, Ministry of National Development, 2015). Стратегия устойчивого развития Германии до 2030 г. (German Sustainable Development Strategy 2016, The Federal Government).

⁶ Веллингтонская региональная стратегия 2012 г.: построение устойчивой экономики (Wellington Regional Strategy 2012 г.: Growing a Sustainable economy, 2012). Закон о благосостоянии будущих поколений Уэльса 2015 г. (Well-being of Future Generations (Wales) Act 2015).

⁷ Транспортная стратегия мэра Лондона до 2041 г. (Mayor's Transport Strategy, Greater London Authority, March 2018, 163 p.). Стратегия умного города Вены (Совет города Вены, Smart City Wien Framework Strategy, 2014). Стратегия пространственного развития Лондона (The London Plan. The Spatial Development Strategy for London, March 2016, Greater London Authority). Стратегия регионального развития Северной Ирландии: строим лучшее будущее (Regional Development Strategy 2025: Building a Better Future, Northern Ireland, 2010).

рьевых и агропромышленных центров), утвержденных после принятия Федерального закона N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Также в число рассмотренных документов вошли национальные стратегии: «КДР 2020», «Стратегия 2020» и Майские указы Президента Российской Федерации 2012 и 2018 гг. Таким образом, мы рассматривали только интегральные, обобщающие стратегии долгосрочного развития по всей ключевой повестке развития (стратегии «широкой повестки») без учета многочисленных отраслевых и ведомственных документов, доктрин, документов в сфере национальной безопасности и т.д.

Для проведения ценностно-содержательного анализа стратегий и их сопоставления использовались следующие основные критерии:

- ценностные: декларируемые ценности; понимание прогресса; место и роль стратегии в обществе;
- содержательные: содержательное наполнение и индикаторы.

Ценностно-содержательный анализ стратегий долгосрочного развития России и Запада

Декларируемые ценности, представления об «идеальной стратегии»

Стратегии развитых западных стран концептуально объединены вокруг идей, связанных с развитием человеческого потенциала каждого гражданина, в центре стратегий – человек, его потребности и возможности для самореализации. Поэтому мы можем назвать данные документы «гуманистическими», «человеко-ориентированными» или социально-ориентированными. Речь может идти о «подлинном человеческом благополучии», ценности каждой человеческой жизни, удовлетворенности жизнью (Sen, 1999; Easterlin, 2005). При этом учитываются все составляющие понятия «качество жизни», в том числе ценность досуга или «третьего места» (Oldenburg, 2000), качество труда (Landry, 2006), экосистемные услуги (Daily, 1997), городская среда (Gehl, 2010) и другие традиционно неэкономические аспекты.

В России на этапе разработки стратегий, как правило, декларируются ценности и принципы, аналогичные стратегиям Запада. Однако в ходе межведомственного согласования частой является ситуация, когда наиболее инициативные и решительные меры, предложенные, в том числе, жителями и экспертами в ходе разработки, выхолащиваются из текста как несоответствующие законодательству, выходящие за рамки полномочий властей или просто по причине нежелания отдельных департаментов менять привычные политики (эффект колеи). В этой связи «идеальная стратегия» для многих региональных и муниципальных администраций в России – это нередко стратегия, лишь формально учитывающая положения нормативно-правовой базы и стратегий более высокого уровня, которым она должна соответствовать, транслируя их формулировки и призывы («повышение конкурентоспособности», «рост качества жизни», «внедрение инноваций» и т.д.). Это позволяет бюрократическому аппарату «брать на себя минимум ответственности» (Белановский и др., 2016, с. 74), но приводит к «планиро-

ванию ради планирования» и потере ориентации на главного бенефициара стратегий – общество.

Несмотря на отдельные примеры открытого декларирования ценностей⁸, для многих регионов и муниципалитетов на первый план выходит задача именно принять документ: анализ публичных заявлений представителей администраций показал, что они чаще упоминают о факте принятия стратегии или ее наличии, нежели об основном содержании документа. Фактически, в ряде случаев, формальное наличие документа и представляет главную ценность.

Понимание прогрессивности, идеология, миссия и главная цель

Зарубежные стратегии концептуально объединены вокруг идей устойчивого (экологически-ориентированного) развития, которые часто отражаются в миссии или видении («процветающая зеленая экономика», «справедливое общество» и проч.) или подразумеваются по умолчанию. Речь идет не о решении краткосрочных задач, а об учете всех ключевых компонент, необходимых для обеспечения долгосрочной устойчивости: технологической, социальной, институциональной, градостроительной и проч. Устойчивость выступает априорным ценностным ориентиром и выражает консолидированное понимание прогрессивности развития обществом, властью и бизнесом.

В отечественных стратегиях аналогичной идеей является развитие экономики: город или регион фактически рассматриваются по аналогии с крупной фирмой, задача властей – обеспечить эффективность ее функционирования, рост инвестиций и доходов бюджета. Предполагается, что достижение более высоких темпов роста промышленности и инвестиций является прогрессивным («хорошим», «желательным») и отождествляется с понятием «развитие». Вероятно, такой подход связан с достаточно низким уровнем жизни российских регионов и городов по сравнению с зарубежными лидерами рейтингов качества жизни – на первый план выходит именно уровень дохода и рабочие места, а сбалансированное и устойчивое развитие – это задачи «будущих поколений».

Содержательно стратегии часто сводятся к перечислению крупных строек за счет бюджетных и внебюджетных средств. Предполагается, что раз эти проекты выгодны для инвестора (или соинвестора в случае государственно-частного или муниципально-частного партнерства), то они автоматически полезны для общества, т.е. выгоды от их реализации будут больше возможного экологического, градостроительного и прочих видов ущерба, который не оценивается. Также не всегда оцениваются будущие бюджетные расходы на их содержание (например, аэропорта, стадиона или дорожной развязки) и варианты альтернативного использования бюджетных средств.

⁸ См., например, выжимки из проекта «Стратегии развития России на 2018–2024 гг.». Формулировки разделов носят ярко выраженный ценностный оттенок: «Важен каждый», «Страна возможностей», «Защита и справедливость». См.: Центр стратегических разработок (2018). Стратегия развития страны на 2018–2024 гг. URL: <https://strategy.csr.ru/> (дата обращения: 26.01.2021).

Место и роль стратегии в обществе, адресат стратегий

«Гуманистическая» направленность стратегий в развитых зарубежных странах, на наш взгляд, может быть следствием развитости демократических процедур и подотчетности власти перед избирателями. Основной заказчик и адресат стратегий – общество, а стратегия есть инструмент декларации предвыборной программы руководителя. Поэтому стратегии формируются на основе выявления предпочтений «снизу»; активно используются инструменты доказательной экономической политики (оценка воздействия), прямой демократии (опросы населения, стратегические сессии, краудсорсинг) в целях выбора лучших альтернатив развития будущего. Поскольку основной потребитель стратегий – потенциальные избиратели, то стратегии качественно оформлены, используют инфографику, содержат интуитивно понятные меры и объяснения.

Ведомственность и формальность стратегий в России во многом обусловлена тем, что они (хотя и являются по закону основными документами целеполагания) по факту занимают подчиненное положение по отношению к иным обязательствам региональной и муниципальной власти, для которой первично исполнение указов Президента России, участие в государственных программах и крупных федеральных проектах. Иная политика вряд ли возможна в условиях централизации управления, ограниченных бюджетных возможностей и отсутствия бюджета развития особенно у муниципалитетов (Зубаревич, 2019, с. 138).

В результате губернаторы ориентированы на выполнение федеральной повестки и фактически подотчетны перед федеральным центром, мэры – подотчетны перед губернаторами, а стратегия не имеет статуса публичных обязательств власти перед обществом. Поэтому в стратегиях при диагностике ситуации чаще всего отсутствуют разделы, связанные с анализом причин невыполнения предыдущих стратегий: прошлая стратегия забывается, и все начинается с чистого листа. По различным оценкам (Белановский и др., 2016, с. 60), полное угасание фронтальной национальной стратегии не превышает четырех-пяти лет, региональной или муниципальной стратегии, по нашим оценкам, – два-три года.

Содержательное наполнение стратегий: ключевые акценты

Зарубежные стратегии долгосрочного развития органически включают пространственный, транспортный, градостроительный и другие блоки, т.е. ту среду, в которой живет человек. Такой подход – следствие ориентации на учет в стратегиях основных составляющих качества жизни, учета среды обитания человека. В стратегиях активно используются концептуальные разработки в рамках подходов устойчивого города, устойчивой мобильности, транзитно-ориентированного развития, урбанистики (Cervero et al., 2017). Речь может идти о формировании человеко-ориентированных и здоровье-ориентированных городских пространств (Vandegrift, Zanoni, 2018), о самоощущении человека в городе и «человеческом масштабе» (Gehl, 2010), об аудите пешеходных маршрутов (Davies, Clark, 2009) и проч.

Существенный акцент в содержании отечественных стратегий сделан на развитии магистральной инфраструктуры для обеспечения потребностей промышленности или на других крупных инфраструктурных стройках (транспортные коридоры для агломераций, особые экономические зоны и территориальные кластеры и др.). Что касается пространственной тематики, то в России она традиционно представлена в схемах территориального развития или генеральных планах. Однако данные документы базируются на другой логике: решают задачи размещения застройки и сопутствующей социальной и транспортной инфраструктуры, исходя из достижения целей по увеличению объемов жилья. Это часто прямо противоречит принципу устойчивого развития территорий или целям, декларируемым в стратегиях развития. Так, согласно генеральному плану Ялты предусматривается удвоение жилой застройки, в то время как стратегия Ялты нацелена на ограничение застройки для остановки деградации природного капитала и сохранения городом статуса приморского климатического курорта (Комаров, Коцюбинский, 2017а).

Индикаторы

Зарубежные стратегии могут включать показатели качества жизни, неравенства, ощущения счастья, инноваций, человеческого капитала, а также альтернативные валовому продукту интегральные индикаторы, например, индекс истинного развития (Talberth et al., 2007), широко используемый в США и Новой Зеландии. Задача индикаторов – показать основные направления устойчивого развития и ключевые сферы, важные для данной территории. Выбор индикаторов отражает понимание желаемого «прогрессивного» состояния в будущем, причем просто рост валового продукта на душу населения не отождествляется с социально-экономическим прогрессом (Kubiszewski et al., 2013; Stiglitz et al., 2009).

В отечественных стратегиях используются традиционные индикаторы, например, рост экономики (ВВП, ВРП, объем промышленного производства и проч.), рост продолжительности жизни и т.п. При этом они в значительной степени зависят от внешних неуправляемых факторов, конъюнктуры или «эффекта базы», а следовательно, не в полной мере могут характеризовать реальные усилия властей.

Часто целевые значения индикаторов экстраполируются из макроэкономических прогнозов на федеральном уровне безотносительно к ресурсным возможностям территории и внутренним факторам ее конкурентоспособности. Кроме того, достижение целевых значений отдельных индикаторов не может свидетельствовать о реальном прогрессе в той или иной сфере. Например, увеличение числа созданных рабочих мест не говорит об их характере (творческие или рутинные), рост среднего уровня доходов на душу населения не свидетельствует о сглаживании неравенства в их распределении, рост объемов вводимых квадратных метров не говорит об улучшении качества жилья или городской среды.

Напротив, стремление к достижению поставленных сверху целей по вводу жилья оборачивается тем, что российские города ухудшают качество го-

родской среды, утрачивая исторические центры и обрастая многоэтажными типовыми микрорайонами. Сложность оценки индикаторов отечественных стратегий связана с тем, что в России даже на самом высоком уровне нет консенсуса относительно первичных целей развития.

Методологические принципы разработки стратегий

Проведенный качественный анализ показывает, что стратегии развития в России и развитых странах концептуально различны. Основополагающее различие, являющееся, по сути, точкой бифуркации, от которой российские и зарубежные стратегические документы концептуально расходятся, заключается в выборе между альтернативами: «как учесть положения вышестоящего стратегического документа» или «что делать в интересах людей». Для российских стратегий ориентация на общество часто является имитационной, главный адресат и заказчик – контролирующий орган.

Безусловно, данные выводы являются субъективными и «усредненными», характеризую общую ситуацию в целом. По нашему мнению, сущностное различие стратегических документов проходит по следующим блокам: устойчивое развитие, человеко-ориентированность и адресность. Эти параметры позволили нам сформировать собственные методологические подходы к разработке стратегий – условное «твердое ядро» в терминологии научно-исследовательских программ И. Лакатоса.

Принцип эколого-ориентированности. Эколого-ориентированный подход означает использование методологического аппарата и научно-исследовательской программы экологической экономики и рассмотрение города или региона как отдельной экосистемы (экономика «космического корабля»). Ключевые работы, заложившие основы современной экологической экономики, появляются в 1960-х и 1970-х гг. (Georgescu-Roegen, 1971; Boulding, 1978) как противовес основному течению в рассмотрении роли природного капитала, равенства поколений на рынке и возможности долгосрочной устойчивости.

Экологическая экономика структурно является более обобщенной концепцией, включающей ортодоксальную экономику – основное течение экономической мысли (в том числе экономику природопользования) как частный случай, применимый в условиях «пустого мира», когда границы хозяйственной деятельности ничтожно малы в сравнении с границами природы и природой можно пренебречь, рассматривая природный капитал как фактор производства.

Неоклассическая теория с точки зрения исследовательской программы экологической экономики справедлива только для экономики «пустого мира» (когда границы экономики вплотную приблизились к конечным границам биосферы, в экономике «полного мира» работают другие принципы и другие подходы) (Daly, 2007). Экономическая система всецело зависит от природных экосистем, природный капитал является отдельным фактором, создает экосистемные услуги и не служит субститутом с физическим

капиталом, который бесполезен в случае деградации природного (там же). Любой процесс производства приводит к росту отходов (принцип деградации), росту энтропии объединенной системы «экономика-природа», а значит, принципиальной невозможности устойчивости (Georgescu-Roegen, 1971, p. 303). Точка зрения ортодоксальных теорий роста и экономики природопользования характеризуется как «нестрогая устойчивость» в противовес «строгой устойчивости» экологических экономистов (Turner, 1993, pp. 9–15).

Принципиальные тезисы экологической экономики, в том числе о не-взаимозаменяемости природного и физического капитала, о типичности нерентабельного, создающего больше «антиблаг», чем благ, экономического роста, о неравенстве будущих поколений в рыночной экономике, которые не предъявляют сегодня платежеспособный спрос и т.д., могут быть продемонстрированы при разработке стратегий территорий с уникальными (курорты) или нарушенными экосистемами (промышленные центры).

Например, данный подход был использован при разработке стратегии Большой Ялты и концепции развития Южного берега Крыма. В качестве ключевой цели декларировалось сохранение природного капитала и уникальных экосистем как формирующих оздоровительный микроклимат и сам статус климатического курорта. Как основная угроза рассматривалось гипертрофированное развитие строительной отрасли: изменение природных экосистем меняет климатические характеристики местности и приводит к утрате оздоровительных свойств и потере курортной специализации (Комаров, Коцюбинский, 2017б). В свою очередь, при разработке стратегий промышленных центров – Тольятти и Камской агломерации – было выявлено, что фактор нарушенных экосистем является причиной потери регионами человеческого капитала за счет отъезда населения. Это подтверждает тезис о не-взаимозаменяемости природного и физического капиталов.

Эколого-экономический подход при разработке стратегий позволяет использовать следующие инструменты и методы:

1. Поиск и реализация проектов с так называемой комплексной эффективностью (одновременно экологической, экономической и социальной). Решается оптимизационная задача – обеспечить продвижение по одному или нескольким параметрам, не ухудшив состояние других, при этом учитываются положительные и отрицательные внешние эффекты от управляющего воздействия. Типичные примеры с комплексной эффективностью – создание линий скоростного трамвая или системы велодорожек, что обеспечивает одновременно социальную, экологическую и экономическую эффективность.
2. Поиск и реализация проектов, направленных на интернализацию отрицательных внешних эффектов и минимизацию входящих и исходящих метаболических потоков на локальном уровне, т.е. потребления ресурсов и генерации отходов. Фактически это рассмотрение территории как «живого организма», стремящегося продлить существование и не засорять окружающую среду отходами собственной жизнедеятельности. Типичные примеры: запрет пластика и бионеразлагаемой упаковки.

Принцип человеко-ориентированности. Человеко-ориентированный (или «гуманистический», «человеко-размерный») подход означает принципиально иной взгляд на разработку стратегии – холистический или интегральный – в отношении всей совокупности человеческих потребностей как единого целого. Речь идет об «экосистеме человеческой жизни» или об объединенной системе «человек-город», «человек-улица», «человек-среда». Фактически рассматривается контекст повседневной жизни человека: та среда, к которой он причастен, с которой взаимодействует и которая создает для него систему стимулов к творчеству и самореализации. Это может быть общественный транспорт, путь домой, общественные пространства, социум и проч. При этом учитывается комплексное влияние среды на благополучие и человеческую жизнь. Например, насколько застройка соразмерна человеческому масштабу и вызывает чувство защищенности, как планировка улиц развивает местные сообщества, как общественный транспорт снижает неравенство и укрепляет социальные связи и проч. Подобный взгляд учитывает современное прочтение прогресса (субъективное ощущение счастья, благополучие), включающее внеэкономические факторы и не сводящееся к материализму.

Кроме того, человеко-ориентированный подход учитывает роль местных сообществ как носителей коллективного интеллекта о направлениях развития территорий, позволяет открыто говорить о духовно-нравственных ценностях, важных для данных сообществ. В целом в человеко-размерном подходе, по нашему мнению, делается четкое различие между ростом (количественное увеличение объема производства) и развитием (качественные улучшения). Среди инструментов для реализации данного подхода назовем:

- расширенный блок индикаторов для оценки «подлинного человеческого благополучия» и оценки созданных условий для самореализации;
- городские эксперименты, как, например, аудит пешеходных маршрутов, позволяющие оценить человеко-ориентированность среды.

Принцип «демократического соавторства». Принцип «демократического соавторства» предполагает применение инструментов прямой демократии как способа использования коллективного интеллекта граждан (именно население является носителем уникальных знаний о специфике территорий) при разработке стратегий, в том числе это следующие инструменты:

- интернет-опросы в форме выбора альтернативных вариантов с указанием положительных и отрицательных последствий каждого из вариантов (это позволяет оценивать внешние эффекты);
- специальный опрос жителей для определения того альтернативного варианта желаемого образа будущего, который жители считают «прогрессивным», и выявления соответствующих этому образу будущего ценностей;
- полевые исследования и глубинные интервью со «случайным жителем» с целью выявления уникального потенциала и специфических деталей, учета внеэкономических факторов (ценности, настроение, менталитет) (краеведы, историки, лидеры общественного мнения, представители науки и образования и др.);

- проведение стратегических сессий; формирование проектных команд из числа экспертов, власти и всех желающих для выработки решений по принципу «20–80» (20% усилий для достижения 80% результата);
- использование краудсорсинга для привлечения непрофессионалов к решению профессиональных задач.

Заключение

Результаты ценностно-содержательного анализа долгосрочных стратегий в России и на Западе свидетельствуют о существенных различиях в подходах. Многие стратегии в России концептуально соответствуют стратегиям развитых стран периода 1970-х гг. (до начала массового экологического движения), когда на первое место выходило обеспечение высокого уровня жизни (Carson, 1962). С достижением определенного уровня доходов на душу населения люди стали предъявлять больше требований в области экологии, досуга, качества городской среды, произошел постепенный переход от парадигмы экономического роста к парадигме устойчивого развития и роста качества жизни. Вероятно, что в России также случится подобное изменение ценностных ориентиров в развитии территорий, причем во многих регионах и городах изменение ориентиров, по нашему мнению, уже имеет место.

Методологические подходы к разработке стратегий (исследовательская программа экологической экономики, человеко-ориентированный подход и прямая демократия), описанные выше, были применены нами при разработке стратегий городов и регионов России, в том числе Ялты, Симферополя, Керчи, Тольятти, Курской области, Республики Карелия и многих других⁹. Их апробация показала высокую востребованность у населения подобной смены парадигмы – от экономического роста к «подлинному человеческому благополучию», которая произошла на Западе и отражена в зарубежных стратегиях. Переход в Российской Федерации от разработки стратегии социально-экономического развития, акцентирующей внимание на экономике, к интегральным и обобщающим стратегиям устойчивого развития, основанным на предложенной методологии, – один из способов ускорить данную тенденцию.

⁹ См. подробнее: Комаров В.М. Как «стратегии развития» защищают интересы рядовых граждан // ИА REGNUM. 8 марта 2019 года, интервью. URL: <https://regnum.ru/news/polit/2583266.html> (дата обращения: 08.02.2021).

ЛИТЕРАТУРА

1. Ананьин О.И., Кошовец О.Б., Одинцова А.В. и др. Экономика как искусство: методологические вопросы применения экономической теории в прикладных социально-экономических исследованиях / отв. Ред. О.И. Ананьин. – М.: Наука, 2008.
2. Белановский С.А., Дмитриев М.Э., Комаров В.М. и др. Анализ факторов реализации документов стратегического планирования верхнего уровня. – М.: Центр стратегических разработок, 2016.
3. Блауг М. Методология экономической науки, или Как экономисты объясняют. Пер. с англ. / Науч. ред. и вступ. ст. В.С. Автономова. – М.: НП «Журнал Вопросы экономики», 2004.
4. Волошинская А.А. Оценка качества стратегий социально-экономического развития: как выбрать лучший подход? // Экономические стратегии. – 2019. – № 8. – С. 2–7.
5. Жихаревич Б.С., Прибышин Т.К. Апробация подходов к изучению содержания муниципальных стратегий // Регион: экономика и социология. – 2014. – № 82. – Т. 2. – С. 216–234.
6. Жихаревич Б.С., Прибышин Т.К. Стратегии развития городов: российская практика 2014–2019 гг. // Пространственная экономика. – 2019. – № 15. – Т. 4. – С. 184–204.
7. Замятина Н.Ю., Пилясов А.Н. Региональный консалтинг: приглашение к творчеству. Опыт разработки документов стратегического планирования регионального и муниципального уровня. – СПб.: Маматов, 2017.
8. Зубаревич Н.В. Стратегия пространственного развития: приоритеты и инструменты // Вопросы экономики. – 2019. – № 1. – С. 135–145.
9. Климанов В., Будаева К., Чернышова Н. Промежуточные итоги стратегического планирования в регионах России // Экономическая политика. – 2017. – № 12. – Т. 5. – С. 104–127.
10. Комаров В.М., Коцюбинский В.А. Забористый Генплан. Почему Ялта может навсегда потерять статус курорта // Лента.ру. – 20 мая. – 2017а. URL: https://lenta.ru/articles/2017/05/20/rip_yalta/ (дата обращения: 29.09.2020).
11. Комаров В.М., Коцюбинский В.А. Проект Концепции создания федерального курортного центра Южного берега Крыма «Всероссийская здравница». – Центр стратегий регионального развития ИПЭИ РАНХиГС, 2017б. URL: <https://www.ganepa.ru/images/News/2018-06/05-06-2018-4-krym-conception.pdf> (дата обращения: 29.09.2020).
12. Полтерович В.М. Разработка стратегий социально-экономического развития: наука vs идеология // Журнал Новой экономической ассоциации. – 2017. – № 35. – Т. 3. – С. 198–206.
13. Селиверстов В.Е., Мельникова Л.В. Анализ состояния стратегического планирования в регионах Сибирского федерального округа // Регион: Экономика и Социология. – 2011. – № 3. – С. 3–21.
14. Филатов И.В. Идеологии и ценности в экономической науке // Вестник РГГУ. Серия «Экономика. Управление. Право». – 2012. – № 17. – С. 153–161.

15. Boulding K.E. *Ecodynamics: a new theory of societal evolution*. Sage Publications, Beverly Hills, CA. 1978.
16. Carson R. *Silent spring*. Houghton Mifflin. 1962.
17. Cervero R., Guerra E., Al S. *Beyond Mobility: Planning Cities for People and Places*. Island Press/Center for Resource Economics, Washington DC. 2017.
18. Daily G.C. *Nature's Services: Societal Dependence on Natural Ecosystems*. Island Press, Washington DC. 1997.
19. Daly H.E. *Ecological Economics and Sustainable Development: Selected Essays of Herman Daly*. Edward Elgar Publishing Limited. 2007.
20. Davies A., Clark S. Identifying and prioritising walking investment through the PERS audit tool. *Walk 21 Proceedings, 10th International Conference for Walking*. New York, USA. 2009.
21. Easterlin R.A. Building a Better Theory of Well-Being (ed. L. Bruni, P.L. Porta). In: *Economics and happiness: framing the analysis*. Oxford University Press Inc., New York. 2015. P. 29–64.
22. European Union. *Europe's approach to implementing the Sustainable Development Goals: good practices and the way forward*. European Union. 2019.
23. Gehl J. *Cities for people*. Washington, DC, Island Press. 2010.
24. Georgescu-Roegen N. *The Entropy Law and the Economic Process*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts. 1971.
25. Kubiszewski I., Costanza R., Franco C. et al. Beyond GDP: Measuring and achieving global genuine progress // *Ecological Economics*. 2013. No. 93. P. 57–68.
26. Landry C. *The creative city: A toolkit for urban innovators*. Earthscan Publications, London. 2000.
27. Lazear E.P. Economic Imperialism // *Quarterly Journal of Economics*. 2000. Vol. 115. No. 1. P. 99–146.
28. Oldenburg R. *The Great Good Place: Cafes, Coffee Shops, Bookstores, Bars, Hair Salons, and Other Hangouts at the Heart of a Community*. Marlowe & Company, New York. 1991.
29. Rodrik D. *Economics Rules. The Rights and Wrongs of the Dismal Science*. W.W. Norton & Company, New York, London. 2017.
30. Sen A. *Development as Freedom*. Oxford University Press, New York. 1999.
31. Stiglitz J., Sen A., Fitoussi J.-P. Report by the commission on the measurement of economic performance and social progress. *Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, Paris. 2009.
32. Talberth J., Cobb C., Slattery N. *The genuine progress indicator: A tool for sustainable development*. Redefining Progress, Oakland, CA. 2007.
33. Turner R.K. Sustainability: Principles and Practice. In: Turner R. K. (ed.) *Sustainable Environmental Economics and Management: Principles and Practice*. Belhaven Press, London. 1993. P. 3–36.
34. Vandegrift D., Zanoni N. An economic analysis of complete streets policies // *Landscape and Urban Planning*. 2018. No. 171. P. 88–97.

COMPARATIVE ANALYSIS OF THE DEVELOPMENT APPROACHES TO LONG-TERM GOVERNMENT STRATEGIES IN RUSSIA AND IN THE WORLD¹⁰

Vladimir M. Komarov

Ph.D. (in Economics), Director, Centre for Strategies of Regional Development, Institute of Applied Economic Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; Strategic Group Leader, Analytical Center for the Government of the Russian Federation.
Address: 12 Akademika Sakharova Av., 107078 Moscow, Russian Federation.
E-mail: komarov-vm@ranepa.ru

Varvara V. Akimova

Ph.D. (in Geography), Research Fellow, Faculty of Geography, Lomonosov Moscow State University; Research Fellow, Centre for Strategies of Regional Development, Institute of Applied Economic Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration.
Address: 82 Vernadsky Av., 119571 Moscow, Russian Federation.
E-mail: varvaraakimova1576@gmail.com

Vladimir A. Kotsyubinskiy

Ph.D. (in Economics), Head of Strategic Department, Moscow Machine Building Plant «AVANGARD».
Address: 33 Klary Tsetkin Str., 125130 Moscow, Russian Federation.
E-mail: kva@mmza.ru

Stepan Zemtsov

Ph.D. (in Geography), Director, Center for Economic Geography and Regional Studies, Institute of Applied Economic Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration.
Address: 82 Vernadsky Av., 119571 Moscow, Russian Federation.
E-mail: spzemtsov@gmail.com

Abstract

The article is dedicated to creating a promising methodology for developing long-term strategies in Russia. A comparative analysis of long-term strategies in Russia and in Western countries was carried out according to the following criteria: declared values, understanding of progressiveness, a place and a role in the society, content, indicators. The essential difference between domestic and foreign documents is demonstrated. Thus, a key focus of foreign strategies is human-oriented development, the creation of an environment of equal opportunities in which each resident will be able to maximize their potential. In Russia strategies are more oriented at achieving indicators of higher documents, full compliance with higher documents and formal provisions of laws. The fundamental distinction is a completely different approach to understand-

¹⁰ The article was prepared as part of the research work of the state assignment of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration.

ing progress. In the developed countries' strategies the progress is perceived as sustainable development, improving the quality of life, maintaining the vitality of ecosystems and creating an environment for unlocking human potential, in many Russian ones it is seen as economic growth, industrial development and attracting investments at any cost. Such a mismatch leads to the discrepancies in the set of indicators, the quality and composition of structural blocks, key development tools, its nature, etc. It is shown that a promising methodology of strategic planning can be based on an environmentally-oriented (research program of ecological economics) and human-oriented approaches, as well as integrate modern tools of direct democracy. This methodology was used by the authors in designing strategies for the socio-economic development of Russian regions and cities in recent years.

Keywords: strategic planning; strategies for socio-economic development; sustainable development; environmental-oriented development; human-oriented development; ecological economics; humanistic approach.

Citation: Komarov, V.M., Akimova, V.V., Kotsyubinskiy, V.A. & Zemtsov, S.P. (2021). Sravnitel'nyy analiz podkhodov k razrabotke dolgosrochnykh gosudarstvennykh strategiy v Rossii i mire [Comparative Analysis of the Development Approaches to Long-Term Government Strategies in Russia and in the World]. *Public Administration Issues*, no 1, pp. 56–75 (in Russian).

REFERENCES

1. Ananyin, O.I., Koshovets, O.B., Odintsova, A.V. et al. (2008). *Ekonomika kak iskusstvo: metodologicheskie voprosy primeneniya ekonomicheskoy teorii v prikladnykh sotsial'no-ekonomicheskikh issledovaniyakh* [Economics as an Art: Methodological Issues of the Application of Economic Theory in Applied Socio-Economic Research]. Ed. O.I. Ananyin. Moscow: Nauka.
2. Belanovsky, S.A., Dmitriev, M.E., Komarov, V.M. et al. (2016). *Analiz faktorov realizatsii dokumentov strategicheskogo planirovaniya verhnego urovnya* [Analysis of Factors for the Implementation of Top-Level Strategic Planning Documents]. Moscow: Center for Strategic Research.
3. Blaug, M. (2004). *Metodologiya ekonomicheskoy nauki, ili kak ekonomisty obyasnyayut* [Methodology of Economic Science, or How Economists Explain]. Translated from English. B.C. Avtonomova (ed.). Moscow: NP Journal of Economics.
4. Boulding, K.E. (1978). *Ecodynamics: A New Theory of Societal Evolution*. Beverly Hills, CA: Sage Publications.
5. Carson, R. (1962). *Silent Spring*. Houghton Mifflin.
6. Cervero, R., Guerra, E. & Al, S. (2017). *Beyond Mobility: Planning Cities for People and Places*. Washington DC: Island Press Center for Resource Economics.
7. Daily, G.C. (1997). *Nature's Services: Societal Dependence on Natural Ecosystems*. Washington DC: Island Press.

8. Daly, H.E. (2007). *Ecological Economics and Sustainable Development Selected Essays of Herman Daly*. Edward Elgar Publishing Limited.
9. Davies A. & Clark, S. (2009). Identifying and Prioritising Walking Investment through the PERS Audit Tool. *Walk 21 Proceedings, 10th International Conference for Walking*. New York, USA.
10. Easterlin, R.A. (2005). Building a Better Theory of Well-Being. In: L.Bruni, P.L. Porta (eds). *Economics and Happiness: Framing the Analysis*. New York: Oxford University Press Inc., pp. 29–64.
11. European Union (2019). *Europe's Approach to Implementing the Sustainable Development Goals: Good Practices and the Way Forward*. European Union.
12. Filatov, I.V. (2012). Ideologii i tsennosti v ekonomicheskoy nauke [Ideologies and Values in Economic Science]. *RGGU BULLETIN. Series Economics. Management. Law*, no 17, pp. 153–161.
13. Gehl, J. (2010). *Cities for People*. Washington, DC: Island Press.
14. Georgescu-Roegen, N. (1971). *The Entropy Law and the Economic Process*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
15. Klimanov, V., Budaeva, K. & Chernyshova, N. (2017). Promezhutochnye itogi strategicheskogo planirovaniya v regionah Rossii [Interim Results of Strategic Planning in the Regions of Russia]. *Ekonomicheskaya politika*, vol. 12, no 5, pp. 104–127.
16. Komarov, V.M. & Kotsyubinsky, V.A. (2017a). Pochemu Yalta mozhet navsegda poteryat' status kurorta [Why Yalta Can Forever Lose the Status of a Resort]. *Lenta.ru*. May 20. Available at: https://lenta.ru/articles/2017/05/20/rip_yalta/ (accessed: 29 September 2020).
17. Komarov, V.M. & Kotsyubinsky, V.A. (2017b). *Proekt Konceptsiya sozdaniya federal'nogo kurortnogo tsentra Juzhnogo berega Kryma «Vserossiyskaya zdavnitsa»* [The Concept of Creating a Federal Resort Center of the Southern Coast of Crimea "All-Russian Health Resort" (Project)]. Center for Regional Development Strategies, IPEI RANEPa. Available at: <https://www.ranepa.ru/images/News/2018-06/05-06-2018-4-krym-conception.pdf> (accessed: 29 September 2020).
18. Kubiszewski, I., Costanza, R., Franco, C. et al. (2013). Beyond GDP: Measuring and Achieving Global Genuine Progress. *Ecological Economics*, no 93, pp. 57–68.
19. Landry, C. (2000). *The Creative City: A Toolkit for Urban Innovators*. London: Earthscan Publications.
20. Lazear, E.P. (2000). Economic Imperialism. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 115, no 1, pp. 99–146.
21. Oldenburg, R. (1991). *The Great Good Place: Cafes, Coffee Shops, Bookstores, Bars, Hair Salons, and Other Hangouts at the Heart of a Community*. New York: Marlowe & Company.
22. Polterovich, V.M. (2017). Razrabotka strategiy sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya: nauka vs ideologiya [Designing Strategies for Socio-economic Development: Science vs Ideology]. *Journal of the New Economic Association*, vol. 35, no 3, pp. 198–206.
23. Rodrik, D. (2017). *Economics Rules. The Rights and Wrongs of the Dismal Science*. New York; London: W.W. Norton & Company.
24. Seliverstov, V.E. & Melnikova, L.V. (2011). Analiz sostoyaniya strategicheskogo planirovaniya v regionakh Sibirskogo federal'nogo okruga [Analysis of the Strategic Planning Status in the Regions of the Siberian Federal District]. *Region: Economics and Sociology*, no 3, pp. 3–21.

25. Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. New York: Oxford University Press.
26. Stiglitz, J., Sen, A. & Fitoussi, J.-P. (2009). *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. Paris: Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress.
27. Talberth, J., Cobb, C. & Slattery, N. (2007). *The Genuine Progress Indicator: A Tool for Sustainable Development*. Oakland, CA: Redefining Progress.
28. Turner, R.K. (1993). Sustainability: Principles and Practice. In: Turner R.K. (ed.) *Sustainable Environmental Economics and Management: Principles and Practice*. London: Belhaven Press, pp. 3–36.
29. Vandegrift, D. & Zanoni, N. (2018). An Economic Analysis of Complete Streets Policies. *Landscape and Urban Planning*, no 171, pp. 88–97.
30. Voloshinskaya, A.A. (2019). Otsenka kachestva strategiy sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya: kak vybrat' luchshiy podkhod? [Assessing the Quality of Socio-economic Development Strategies: How to Choose the Best Approach?]. *Economic strategies*, no 8, pp. 2–7.
31. Zamyatina, N.Yu. & Pilyasov, A.N. (2017). *Regional'nyj konsalting: priglashenie k tvorchestvu. Opyt razrabotki dokumentov strategicheskogo planirovaniya regional'nogo i munitsipal'nogo urovnya* [Regional Consulting: An Invitation to Creativity. Experience in Developing Strategic Planning Documents at the Regional and Municipal Levels]. St. Petersburg: Mamatov.
32. Zhikharevich, B.S. & Pribyshin, T.K. (2014). Aprobatsiya podkhodov k izucheniyu soderzhaniya munitsipal'nykh strategiy [Approbation of Approaches to the Study of the Content of Municipal Strategies]. *Region: Economics and Sociology*, vol. 82, no 2, pp. 216–234.
33. Zhikharevich, B.S. & Pribyshin, T.K. (2019). Strategii razvitiya gorodov: rossiyskaya praktika 2014–2019 [Urban Development Strategies: Russian Practice 2014–2019]. *Spatial Economics*, vol. 15, no 4, pp. 184–204.
34. Zubarevich, N.V. (2019). Strategiya prostranstvennogo razvitiya: priority i instrumenty [Spatial Development Strategy: Priorities and Tools]. *Voprosy Ekonomiki*, no 1, pp. 135–145.

ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ДИФФЕРЕНЦИАЦИЯ ТАРИФОВ НА ОПЛАТУ СТАЦИОНАРНОЙ МЕДИЦИНСКОЙ ПОМОЩИ В ОМС

Шишкин С.В., Понкратова О.Ф.¹

Аннотация

В статье рассматриваются различия в тарифах на оплату стационарной медицинской помощи в системе обязательного медицинского страхования (далее – ОМС), которые сохраняются между субъектами Российской Федерации после внедрения нового способа оплаты за законченный случай лечения в стационарах заболеваний, классифицированных по клинко-статистическим группам (далее – КСГ). С 2018 г. была активизирована государственная политика по сокращению территориальной дифференциации тарифов. В 2019 г. введено правило «двух ключей»: Федеральный фонд обязательного медицинского страхования получил право согласования тарифов на оплату медицинской помощи, утверждаемых в каждом субъекте Российской Федерации. В статье проводится анализ результативности этой политики.

Представлены оценки вариации размеров тарифов на оплату стационарной помощи и применяемых при их расчете поправочных коэффициентов в 2017 и 2019 гг. В качестве информационной базы используются тарифные соглашения по ОМС, заключаемые в субъектах РФ. Показано, что межрегиональная дифференциация значений этих параметров сократилась, но остается большой. Причины, ее порождающие: неустранимые в период внедрения нового способа оплаты различия в затратах медицинских организаций на лечение схожих случаев и необходимость решения задачи обеспечения роста заработной платы медицинским работникам.

Оценки оправданности существующих различий в тарифах и постановки задачи их дальнейшего сокращения являются производными от анализа возможностей проведения долгосрочной модернизации региональных систем здравоохранения для сглаживания существующих межрегиональных различий в пространственно-территориальных, материальных и финансовых факторах обеспечения государственных гарантий оказания медицинской помощи населению.

¹ Шишкин Сергей Владимирович – доктор экономических наук, директор, Центр политики в сфере здравоохранения, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». Адрес: 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: shishkin@hse.ru
Понкратова Оксана Федоровна – аналитик, Центр политики в сфере здравоохранения, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». Адрес: 109074, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: oponkratova@hse.ru

Ключевые слова: обязательное медицинское страхование; тарифы на оплату медицинской помощи; территориальная дифференциация тарифов; оплата по клинико-статистическим группам (КСГ); оплата стационарной помощи; тарифные соглашения по ОМС.

Введение

Система обязательного медицинского страхования предполагает, что финансирование медицинских организаций производится не в соответствии с использованными ресурсами, а исходя из результата их деятельности: за количество и качество оказанной медицинской помощи застрахованным лицам (Шейман, 1998). Это означает, что тарифы на оплату одинаковых медицинских услуг, оказываемых разными медицинскими организациями, не должны по общему правилу отличаться друг от друга. Но допустимые различия в тарифах могут быть обусловлены неустраняемыми различиями в условиях работы медицинских организаций (различиями в структуре заболеваемости и плотности населения, обеспеченности оборудованием и др.). Впрочем, до модернизации системы ОМС, произошедшей в 2011–2015 гг., сравнение тарифов на оплату медицинской помощи из средств ОМС в разных субъектах Российской Федерации (РФ) было малопродуктивным занятием. Ранее применялись разные способы оплаты медицинской помощи, а финансовое наполнение тарифов очень сильно отличалось из-за существенных диспропорций в уровне финансового обеспечения территориальных программ ОМС.

Модернизация ОМС привела к трем важным изменениям в этой ситуации: 1) изменился механизм перераспределения средств ОМС между регионами, и финансовое обеспечение территориальных программ ОМС было выравнено; 2) проведена унификация способов оплаты медицинской помощи в системе ОМС; 3) внедрен новый способ оплаты стационарной медицинской помощи – за законченный случай лечения заболевания, включенного в соответствующую группу заболеваний (в том числе клинико-статистическую группу). Эти изменения сделали возможным сравнивать тарифы на оплату схожих случаев стационарного лечения в разных субъектах РФ. В СМИ, в официальных и научных публикациях стали приводить свидетельства значительного разрыва в значениях тарифов на одно и то же заболевание в разных регионах и для разных медицинских организаций внутри одного региона². В качестве примеров назовем почти двухкратную разницу в тарифах на лечение в больнице по профилю «акушерство и гинекология» в 2015 г. в Омской области и недалеко расположенном Красноярском крае – 17 443 руб. и 31 054 руб. соответственно (Беришвили, 2017), и вариацию тарифа на оплату по КСГ лечения гепатита С в четырех регионах (Кемеровская, Московская, Ростовская, Ярославская области), составившую 2,4 раза в 2017 г. (Сура, 2017).

² См., например: Салахутдинова и др., 2016; Бескаравайная, 2017; Беришвили, 2017; Стадченко, 2018; Федеральный фонд ОМС, 2018, 2019.

По словам ответственного сотрудника Федерального фонда ОМС, «у нас есть случаи, когда внутри одного региона тарифы в одном медицинском учреждении в разы больше, чем в другом»³. Но систематического анализа вариации тарифов ОМС в научной литературе не проводилось.

Озабоченность большими различиями тарифов обуславливается тремя главными соображениями: 1) это означает, что пациенты с одинаковыми заболеваниями при лечении в разных стационарах могут получать существенно отличающиеся по объему и стоимости лекарственные препараты и услуги; 2) это является несправедливым использованием средств ОМС; 3) это приводит к сложностям при взаиморасчетах между территориальными фондами ОМС за медицинскую помощь, оказанную застрахованным лицам, постоянно проживающим в других регионах. По распространенному среди экспертов мнению, оплата лечения одного и того же заболевания, где бы ни получал медицинскую помощь пациент, должна быть одинаковой во всех медицинских организациях, если выполнен соответствующий стандарт (Гехт и др., 2015).

Нивелирование различий тарифов на оплату медицинской помощи в регионах рассматривалось Федеральным фондом ОМС в качестве задачи тарифной политики в системе ОМС (Стадченко, 2018). Этой цели служили методические рекомендации по оплате медицинской помощи, ежегодно утверждаемые Федеральным фондом ОМС⁴. Они допускали определенные возможности отклонения тарифов от их базовых значений и соответственно вариацию значений тарифов на законченный случай лечения одного и того же заболевания внутри регионов и между регионами. Тарифы и различия в их значениях, которые соответствуют федеральным требованиям, признаются легитимными (Шевченко, 2019). Но многие субъекты РФ нарушали установленные правила тарификации медицинской помощи (Федеральный фонд ОМС, 2018), что и обусловило большую дифференциацию тарифов.

Для противодействия этим нарушениям в Закон «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» были внесены дополнения о обязательном согласовании с Федеральным фондом ОМС тарифов на оплату медицинской помощи в субъекте РФ⁵. Это нововведение получило наименование «принцип двух ключей». Такие согласования были проведены в 2019 г. Оказалась ли проводимая политика результативной? Привела ли она к сокращению дифференциации тарифов? Каковы масштабы «легитимных» различий в тарифах, которые соответствуют федеральным требованиям к их расчету? Поиск ответов на эти вопросы является предметом данной статьи.

³ Цитируется по работе (Бескаравайная, 2017).

⁴ См.: Письмо Министерства здравоохранения РФ от 20.12.2012 N 14-6/10/2-5305 «О направлении рекомендаций «Способы оплаты медицинской помощи в рамках программы государственных гарантий на основе групп заболеваний, в том числе клинико-статистических групп болезней (КСГ)» и аналогичные документы, принимавшиеся в последующие годы.

⁵ Федеральный закон от 28.11.2018 N 437-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации».

Цель исследования – анализ масштабов территориальной дифференциации тарифов оплаты за законченный случай лечения в условиях круглосуточного стационара заболеваний, классифицированных по клинико-статистическим группам, и результативности политики, направленной на ее сокращение.

Термин «*территориальная дифференциация тарифов*» понимается нами как обозначение различий и неоднородности величин тарифов оплаты схожих случаев лечения в разных медицинских организациях и регионах.

Метод исследования

Для достижения цели исследования был проведен анализ изменений в регулировании тарифов на оплату стационарной помощи в период внедрения способа оплаты по КСГ и сравнительный анализ межрегиональной дифференциации тарифов ОМС на КСГ в 2017 и 2019 гг. Выбор именно этих двух лет для сравнения обусловливался следующими соображениями. Усиление внимания государства к проблемам территориальной дифференциации тарифов ОМС произошло в 2017 г., что нашло отражение в отчете Федерального фонда ОМС за этот год (Федеральный фонд ОМС, 2018), и уже в 2018 г. было активизировано давление на территориальные фонды ОМС по соблюдению установленных правил тарификации медицинской помощи. Поэтому мы взяли для сравнения 2017 г. для исключения влияния этого усиления. 2019 г. стал первым годом, когда Федеральный фонд ОМС использовал свои новые полномочия по проведению политики сокращения различий в тарифах на оплату медицинской помощи.

В качестве информационной базы исследования использовались тарифные соглашения⁶ за 2017 г. в последней редакции и тарифные соглашения за 2019 г. в редакции на 05.04.2019, размещенные на официальных сайтах территориальных фондов обязательного медицинского страхования. Тарифные соглашения – единственный открытый источник данных о размерах тарифов на оплату медицинской помощи в субъектах РФ. К сожалению, информация, содержащаяся в публикуемых тарифных соглашениях, ограничивает возможности корректного сравнения самих значений тарифов на КСГ в разные годы для одного и того же перечня субъектов РФ. Около половины субъектов РФ вообще не приводят в тарифных соглашениях таких значений, а ограничиваются описанием методики их расчета и указанием значений базовых ставок (средней стоимости законченного случая лечения в стационаре) и используемых поправочных коэффициентов к ним (управленческого коэффициента, коэффициента уровня оказания медицинской помощи, коэффициента сложности лечения пациента). Анализ тарифных соглашений за 2017 и 2019 гг. позволил выделить лишь 18 субъектов РФ, для которых оказалось возможным

⁶ Тарифное соглашение по обязательному медицинскому страхованию на территории субъекта РФ заключается между уполномоченным государственным органом субъекта РФ, территориальным фондом ОМС, представителями страховых медицинских организаций, профессиональных медицинских ассоциаций, профессиональных союзов медицинских работников.

сравнить тарифы на весь перечень утвержденных КСГ. Для каждого поправочного коэффициента сравнительный анализ вариации его значений в 2017 и 2019 гг. также был возможен лишь для части субъектов РФ. Эти обстоятельства предопределили дизайн исследования. Анализ дифференциации тарифов ОМС проводится путем сравнения параметров межрегиональной вариации размеров тарифов на КСГ и значений поправочных коэффициентов, используемых при расчете тарифов.

Что касается внутрирегиональной дифференциации тарифов, то информация, содержащаяся в тарифных соглашениях, позволяет провести лишь анализ вариации значений коэффициента уровня оказания медицинской помощи для каждого отдельного региона.

Для каждого указанного параметра проводится сравнительный анализ вариации их значений в 2017 и 2019 гг. для максимально возможного числа регионов. Это позволяет делать выводы о результативности проводимой политики ограничения дифференциации тарифов, но ограничивает возможности использования полученных результатов для оценок масштабов произошедших изменений.

В качестве параметров вариации используются показатели: коэффициент осцилляции⁷ и коэффициент вариации⁸.

Правила установления тарифов при оплате стационарной помощи по КСГ

Способ оплаты законченного случая лечения, классифицированного по КСГ, – это превалирующий способ оплаты стационарной помощи в европейских странах (Busse et al., 2013). Он включает формирование групп случаев лечения, схожих по клиническим характеристикам и затратоемкости. В большинстве европейских стран число КСГ варьируется в интервале от 650 до 2300 (Busse et al., 2011, р. 40). Рассчитываются «относительные веса» (коэффициенты сравнительной затратоемкости) этих групп. На их основе формируются базовые тарифы для оплаты случаев, отнесенных к разным КСГ. Базовые тарифы могут корректироваться для отдельных регионов или стационаров с целью учета их специфики или особенностей переходного периода к новому способу оплаты (Busse et al., 2011, р. 79–80).

Способ оплаты медицинских услуг стационаров по КСГ заменил другие способы оплаты: фиксированный (глобальный) бюджет, плату за услуги и др. в силу следующих его преимуществ:

- а) дает возможность получать более прозрачную картину и облегчает проведение сравнительного анализа объемов фактически оказываемой стационарной помощи и затрат на них;

⁷ Коэффициент осцилляции характеризует отклонение размаха вариации от среднего значения признака, выраженное в процентах.

⁸ Коэффициент вариации характеризует степень однородности изучаемого признака, вычисляется как отношение стандартного отклонения значений рассматриваемого признака к среднему его значению. Если коэффициент вариации меньше 10%, то изменчивость ряда данных считается незначительной; если от 10% до 20% – средней; больше 20% и до 33% – значительной.

- б) обеспечивает повышение справедливости финансирования стационаров: более высокую плату за больший объем оказанной помощи и более сложные и тяжелые случаи лечения;
- в) формирует мотивацию для повышения эффективности использования ресурсов в стационарах: каждая медицинская организация становится заинтересованной в оказании тех видов помощи, где она имеет максимальные сравнительные преимущества, и в сокращении внутренних издержек, в том числе средней длительности стационарного лечения (Гиуффрида и др., 2013; Busse et al., 2011).

Эти достоинства способа оплаты по КСГ отмечались в качестве причин его внедрения в России в официальных документах⁹ и в научных публикациях (Авксентьева, Салахутдинова, 2016; Сура, 2017). Важно также отметить, что в официальных рекомендациях первой по важности задачей внедрения КСГ было названо то, что это «позволит разрушить привязку к издержкам, специфичным для конкретного стационара»¹⁰.

До внедрения оплаты по КСГ как основного способа оплаты стационарной помощи в России оплачивался законченный случай лечения заболевания (Федеральный фонд ОМС, 2012), при этом тариф рассчитывался следующим образом: использовались тарифы на оплату одного койко-дня, которые были дифференцированы по профилям отделений стационаров (хирургическим, кардиологическим, терапевтическим, гинекологическим и др.¹¹); далее тариф на койко-день соответствующего профиля умножался на нормированную длительность пребывания на больничной койке при данном заболевании¹². Рассчитанные таким образом тарифы оплаты законченных случаев стационарного лечения были слишком агрегированными и не позволяли адекватно учитывать различия в структуре заболеваний, лечение которых проводилось в одинаковых по профилю отделениях разных стационаров.

Внедрение способа оплаты стационарной помощи по КСГ было начато в нашей стране в 2012 г. С 2014 г. он был включен в Программу государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи и в 2018 г. использовался уже почти во всех субъектах РФ (Федеральный фонд ОМС, 2018, 2019). Принятые у нас правила оплаты по КСГ (далее будем называть их *федеральной моделью оплаты по КСГ*) предусматривают, что на федеральном уровне определяется состав клинко-статистических групп и устанавливаются коэффициенты их относительной затрато-

⁹ Письмо Министерства здравоохранения РФ от 20.12.2012 N 14-6/10/2-5305 «О направлении рекомендаций «Способы оплаты медицинской помощи в рамках программы государственных гарантий на основе групп заболеваний, в том числе клинко-статистических групп болезней (КСГ)».

¹⁰ Там же.

¹¹ Всего выделялось до 36 профилей отделений стационаров (см. подробнее: Письмо Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 31.12.2008 N 10407-ТГ «О формировании и экономическом обосновании территориальной программы государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи на 2009 год», Приложение 2).

¹² Письмо Федерального фонда ОМС от 08.05.2009 N 2056/26-и «О направлении «Методических рекомендаций по способам оплаты медицинской помощи при поэтапном переходе на одноканальное финансирование».

кости. Эти параметры являются едиными для всей страны. В 2013 г. была разработана модель с применением 187 КСГ, а в 2019 г. использовались уже 359 КСГ для круглосуточных стационаров и 150 КСГ для дневных стационаров¹³. При этом регионам предоставлено право формировать подгруппы в составе стандартных КСГ.

Утвержденные методические рекомендации по способам оплаты медицинской помощи за счет средств ОМС¹⁴ предусматривают следующий порядок расчета тарифов на оплату законченных случаев лечения в стационаре, классифицированных по клинико-статистическим группам. Субъект РФ рассчитывает размер средней стоимости законченного случая лечения в стационаре: он называется *базовой ставкой* финансирования стационарной медицинской помощи. Правила расчета базовой ставки определены в методических рекомендациях. Для каждой КСГ базовая ставка умножается на коэффициент относительной затратоемкости этой группы (эти коэффициенты едины для всей страны). Полученная величина и является *базовым тарифом для данной КСГ* в регионе. Далее базовый тариф может быть скорректирован путем умножения на поправочные коэффициенты. Их три вида: 1) управленческий коэффициент; 2) коэффициент уровня оказания медицинской помощи; 3) коэффициент сложности лечения. Их размеры также самостоятельно определяют субъекты РФ, но федеральная модель оплаты по КСГ задает границы для возможных значений этих коэффициентов.

Согласно методическим рекомендациям о способах оплаты медицинской помощи в системе ОМС, *управленческий коэффициент* может устанавливаться субъектом РФ для корректировки тарифа конкретной КСГ для достижения целей двоякого рода. Первую из этих целей можно назвать стимулирующей, вторую – компенсаторной:

- 1) для управления структурой госпитализаций посредством мотивации медицинских организаций к повышению или снижению уровня госпитализации при заболеваниях и состояниях, входящих в данную группу, а также к внедрению современных ресурсосберегающих медицинских и организационных технологий, в том числе развитию дневных стационаров в больничных учреждениях;
- 2) для учета региональных особенностей оказания медицинской помощи по данной КСГ; в период внедрения оплаты по КСГ этот коэффициент может применяться для коррекции рисков резкого изменения финансирования случаев, входящих в данную КСГ.

¹³ Письмо Министерства здравоохранения РФ от 21.11.2018 N 11-7/10/2-7543 и Федерального фонда ОМС N 14525/26-1/и «О методических рекомендациях по способам оплаты медицинской помощи за счет средств обязательного медицинского страхования».

¹⁴ Письмо Министерства здравоохранения РФ от 22.12.2016 N 11-8/10/2-8266 и Федерального фонда ОМС N 12578/26/и «О методических рекомендациях по способам оплаты медицинской помощи за счет средств обязательного медицинского страхования»; Письмо Министерства здравоохранения РФ от 21.11.2018 N 11-7/10/2-7543 и Федерального фонда ОМС N 14525/26-1/и «О методических рекомендациях по способам оплаты медицинской помощи за счет средств обязательного медицинского страхования».

Федеральная модель КСГ задает ограничения на значения управленческого коэффициента:

- верхний предел: не более 1,4 с 2016 г.;
- нижний предел: не менее 0,8 с 2019 г.

Коэффициент уровня оказания медицинской помощи предназначен для учета различий в размерах расходов медицинских организаций в зависимости от уровня оказания медицинской помощи в стационарных условиях.

Система здравоохранения в рамках субъекта Российской Федерации является трехуровневой. В упрощенном варианте три разных уровня – это: 1) участковые, городские, центральные районные больницы; 2) межрайонные центры, диспансеры, многопрофильные больницы; 3) областные больничные учреждения.

Медицинские организации относятся к разным уровням в зависимости от сложности оказываемой ими медицинской помощи¹⁵. Эти различия в сложности обуславливают различия в необходимых затратах на оказание медицинской помощи на разных уровнях системы здравоохранения. Федеральная модель КСГ допускает установление каждым субъектом РФ значений поправочного коэффициента уровня оказания стационарной медицинской помощи для медицинских организаций и/или их структурных подразделений, относящихся к разным уровням оказания медицинской помощи, для отражения разницы в необходимом финансовом обеспечении их деятельности.

Первоначально федеральная модель КСГ ограничивала лишь верхний предел коэффициента уровня для стационаров – 1,5. При этом субъектам РФ было разрешено в рамках каждого из трех уровней выделять до пяти подуровней оказания медицинской помощи, включающих не менее двух стационаров, с установлением для каждого подуровня отдельного коэффициента. Но устанавливать индивидуальные коэффициенты для отдельных медицинских организаций не разрешалось. Затем рекомендуемые границы значений коэффициентов уровня были детализированы, и с 2017 г. они определены следующим образом:

- 1) для медицинских организаций 1-го уровня – от 0,7 до 1,2 и рекомендуемое среднее значение – 0,95;
- 2) для медицинских организаций 2-го уровня – от 0,9 до 1,3 и рекомендуемое среднее значение – 1,1;
- 3) для медицинских организаций 3-го уровня – от 1,1 до 1,5 и рекомендуемое среднее значение – 1,3.

Коэффициент сложности лечения пациента устанавливается для учета более высокого уровня затрат на оказание медицинской помощи пациентам, связанного с возрастом, осложнениями заболеваний, развертыванием индивидуального поста по медицинским показаниям и другими

¹⁵ Развернутое определение трех уровней оказания медицинской помощи дается в Письме Министерства здравоохранения РФ N 11-7/10/1-511 от 21.12.2018 «О формировании и экономическом обосновании территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2019 г. и на плановый период 2020 и 2021 годов».

случаями¹⁶. При этом суммарное значение этого коэффициента для всех случаев не могло превышать 1,8 с 2015 г. Коэффициент сложности может также устанавливаться при сверхдлительных сроках госпитализации (более 30 дней или 45 дней для ряда КСГ) без ограничений верхнего предела.

Таким образом, федеральная модель КСГ допускает установление разных значений базовой ставки, поправочных коэффициентов и, следовательно, тарифов на оплату одинаковых КСГ в разных регионах и для разных стационаров внутри каждого региона. За время с начала внедрения КСГ границы значений первых двух поправочных коэффициентов менялись незначительно, а допустимое максимальное значение третьего коэффициента было существенно увеличено.

В документах Федерального фонда ОМС отмечалось, что подавляющее большинство тарифных соглашений по реализации территориальных программ ОМС, заключаемых в субъектах РФ, не соответствуют нормам федеральных правовых актов по вопросам тарифной политики в системе ОМС. К концу года под давлением Федерального фонда ОМС основная часть тарифных соглашений приводилась в порядок, но в новом году ситуация повторялась. Так, в начале 2017 г. несоответствия были выявлены в тарифных соглашениях 79 субъектов РФ, в том числе нарушение установленных границ коэффициентов уровня оказания медицинской помощи – в 51 субъекте РФ, установление индивидуальных тарифов – в 25 субъектах РФ. В конце года нарушения оставались в 35 субъектах РФ (Федеральный фонд ОМС, 2018, с. 14). В начале 2018 г. нарушения были вновь зафиксированы в 68 субъектах РФ (Федеральный фонд ОМС, 2019, с. 19).

Практика постоянных нарушений субъектами РФ требований к тарифным соглашениям побудила федеральную власть наделить Федеральный фонд полномочиями согласования тарифных соглашений субъектов РФ. В соответствии с изменениями, внесенными в Федеральный закон от 29.11.2010 N 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации», вступившими в силу с 01.01.2019, тарифные соглашения в пятидневный срок после дня подписания направляются в Федеральный фонд ОМС для подготовки заключения о соответствии тарифного соглашения базовой программе ОМС. В случае если в Федеральном фонде пришли к выводу о наличии таких несоответствий, представители сторон тарифного соглашения должны внести в него соответствующие изменения, и соглашение вновь направляется на заключение в Федеральный фонд.

Рассмотрим теперь, какой же была вариация тарифов на КСГ до и после этих изменений в регулировании тарифных соглашений.

¹⁶ Полный перечень таких случаев представлен в Письме Федерального фонда ОМС от 25.01.2018 N 938/26-2/и «Инструкция по группировке случаев, в том числе правила учета дополнительных классификационных критериев, и подходам к оплате медицинской помощи в амбулаторных условиях по подушевому нормативу финансирования» и Письме Федерального фонда ОМС от 27.12.2016 N 12708/26/-2/и «Инструкция по группировке случаев, в том числе правила учета дополнительных классификационных критериев, и подходам к оплате медицинской помощи в амбулаторных условиях по подушевому нормативу финансирования».

Межрегиональная вариация тарифов в системе ОМС на оплату законченных случаев лечения по КСГ в условиях круглосуточного стационара в 2017 и 2019 гг.

Сравнение тарифов для всех КСГ, входящих в перечень этих групп 2017 г., с перечнем КСГ 2019 г. оказалось возможным лишь для 18 субъектов РФ.

Приводимые в тарифных соглашениях значения тарифов были приведены к стандартизированному виду, рассчитываемому без учета значений коэффициента уровня и коэффициента сложности:

$$T_{\text{СТ}} = \text{БС} * \text{КЗ}_{\text{КСГ}} * \text{КУ}_{\text{КСГ}},$$

где:

$T_{\text{СТ}}$ – тариф, стандартизированный для рассматриваемой КСГ;

БС – базовая ставка, скорректированная на коэффициент дифференциации – устанавливаемый на федеральном уровне коэффициент, отражающий более высокий уровень заработной платы и коэффициент ценовой дифференциации бюджетных услуг для отдельных территорий¹⁷;

$\text{КЗ}_{\text{КСГ}}$ – коэффициент относительной затратоемкости для рассматриваемой КСГ;

$\text{КУ}_{\text{КСГ}}$ – управленческий коэффициент для рассматриваемой КСГ.

Рассчитанные значения коэффициента осцилляции, характеризующего вариацию тарифов между выделенными субъектами РФ, в 2017 г. располагались в диапазоне от 38,2% для КСГ № 110 «Другие нарушения, возникшие в перинатальном периоде (уровень 2)¹⁸» до 122,2% для КСГ № 188 «Операции на сердце и коронарных сосудах (уровень 3)». В свою очередь, значения коэффициента вариации для четырех пятых КСГ (250 из 315) находились в интервале от 12 до 20%, т.е. изменчивость тарифов была средней, а для одной пятой КСГ (65) коэффициенты вариации были в пределах от 20 до 29%, т.е. изменчивость тарифов была высокой.

Для демонстрации межрегиональных различий в тарифах на одинаковые КСГ приведем два примера таких различий, имевших место в соседних регионах. Так, минимальная величина тарифа по КСГ № 188 «Операции на сердце и коронарных сосудах (уровень 3)» из числа анализируемых регионов в 2017 г. была зафиксирована в Республике Мордовия и составляла 32211,40 руб. А в соседнем регионе с примерно равным уровнем подушевых государственных расходов на здравоохранение – в Ульяновской области – тариф на эту же КСГ был 68009,23 руб., т.е. более чем в два раза больше.

Максимальная величина тарифа на КСГ № 124 «Операции при злокачественных новообразованиях кожи (уровень 2)» среди анализируемых реги-

¹⁷ Коэффициент дифференциации рассчитывается в соответствии с постановлением Правительства РФ от 5 мая 2012 г. N 462 «О порядке распределения, предоставления и расходования субвенций из бюджета ФФОМС бюджетам ТФОМС на осуществление переданных органам государственной власти субъектов РФ полномочий РФ в сфере ОМС».

¹⁸ Здесь и далее слово «уровень» в названии КСГ характеризует затратоемкость этой группы и не имеет отношения к делению медицинских организаций по уровням оказания медицинской помощи.

онов в 2017 г. была в Самарской области и составляла 34349,00 руб. А тариф на указанную КСГ в соседнем регионе с примерно равным уровнем подушевых расходов на здравоохранение – в Ульяновской области – составлял 9918,56 руб. (меньше в 3,5 раза).

Коэффициент осцилляции для анализируемых регионов в 2019 г. располагался в более узком диапазоне: от 47,9% для КСГ st17.001 «Малая масса тела при рождении, недоношенность» до 75,3% для КСГ st25.009 «Операции на сосудах (уровень 2)». Значения коэффициента вариации практически для всех КСГ (353 из 359) находились в интервале от 12,3 до 20%, т.е. изменчивость тарифов была средней. Вновь приведем два примера различий в тарифах, имевших место в соседних регионах в 2019 г. Минимальная величина тарифа на КСГ st25.009 «Операции на сосудах (уровень 2)» из числа анализируемых субъектов РФ была в Республике Адыгея и составляла 36225,58 руб., а в регионе с примерно равным уровнем подушевых расходов на здравоохранение – Чеченской Республике – тариф на данную КСГ составлял 60444,17 руб. (разница в 1,7 раза).

Минимальная величина тарифа на КСГ st21.005 «Операции на органе зрения (уровень 5)» была в Курской области и составляла 35200,59 руб., а в соседнем регионе – Воронежской области – эта величина равнялась 44143,10 руб. (разница в 1,3 раза).

Сравнительный анализ стандартизированных тарифов по всем КСГ между выделенными субъектами РФ за 2017 и 2019 гг. показал, что значения коэффициентов осцилляции и вариации заметно сократились в 2019 г. по сравнению с 2017 г. Другими словами, дифференциация тарифов на КСГ уменьшилась, но все еще является существенной.

Межрегиональная вариация значений управленческих коэффициентов для расчета тарифов оплаты по КСГ в 2017 и 2019 гг.

Не все субъекты РФ приводят в своих тарифных соглашениях значения управленческого коэффициента. В нескольких регионах управленческий коэффициент в рассматриваемый период был принят за 1, т.е. фактически не применялся. Такие субъекты РФ были исключены нами из перечня анализируемых регионов. В итоге анализ вариации управленческого коэффициента в 2017 и 2019 гг. был проведен по 61 субъекту РФ.

Коэффициент осцилляции, рассчитанный для значений управленческого коэффициента, находился в диапазоне от 10% для КСГ № 17 «Язва желудка и двенадцатиперстной кишки» до 133,5% для КСГ № 113 «Формирование, имплантация, реконструкция, удаление, смена доступа для диализа». При этом для подавляющего большинства КСГ (264 из 315) значение коэффициента осцилляции было выше 50%.

Значения коэффициента вариации для немногим более половины КСГ (163 из 315) были меньше 10%, т.е. изменчивость управленческого коэффициента была небольшой, но для 150 КСГ она была средней – коэффициент вариации находился в интервале от 10 до 20%, и лишь для двух КСГ он был выше 20%.

В 2019 г. диапазон значений коэффициента осцилляции был уже гораздо уже: от 13,1% для КСГ st13.003 «Инфаркт миокарда, легочная эмболия, лечение с применением тромболитической терапии» до 63,9% для КСГ st06.001 «Редкие и тяжелые дерматозы». Значение коэффициента осцилляции было выше 50% для 155 КСГ.

Значения коэффициента вариации для подавляющего большинства КСГ (310 из 359) были меньше 10%, т.е. изменчивость управленческого коэффициента оказалась небольшой, для 49 КСГ эта изменчивость была средней – значения коэффициента вариации были в интервале от 10 до 15%. Следует отметить, что в 2017 г. установленное в методике максимальное значение управленческого коэффициента рядом регионов не соблюдалось. Так, в Республике Коми, Иркутской и Новгородской областях по отдельным КСГ значение управленческого коэффициента было выше максимального рекомендованного значения. В 2019 г. ситуация изменилась: по всему перечню КСГ во всех анализируемых регионах РФ значения управленческого коэффициента располагались в пределах рекомендованных пороговых значений.

Анализ величин управленческих коэффициентов в 2017 и 2019 гг. показал, что количественные значения коэффициентов осцилляции и вариации существенно снизились.

Графическое изображение вариации управленческого коэффициента по всем КСГ, применяемым в 2017 г. в условиях круглосуточного стационара, между анализируемыми регионами РФ представлено на Рисунке 1. Соответствующие значения, рассчитанные для 2019 г., приведены на Рисунке 2. Сравнение этих рисунков свидетельствует о более равномерном распределении значений данного коэффициента по клинико-статистическим группам между регионами РФ в 2019 г. по сравнению с 2017 г.

Рисунок 1

Коэффициент осцилляции значений управленческого коэффициента для каждой КСГ, 2017 г.

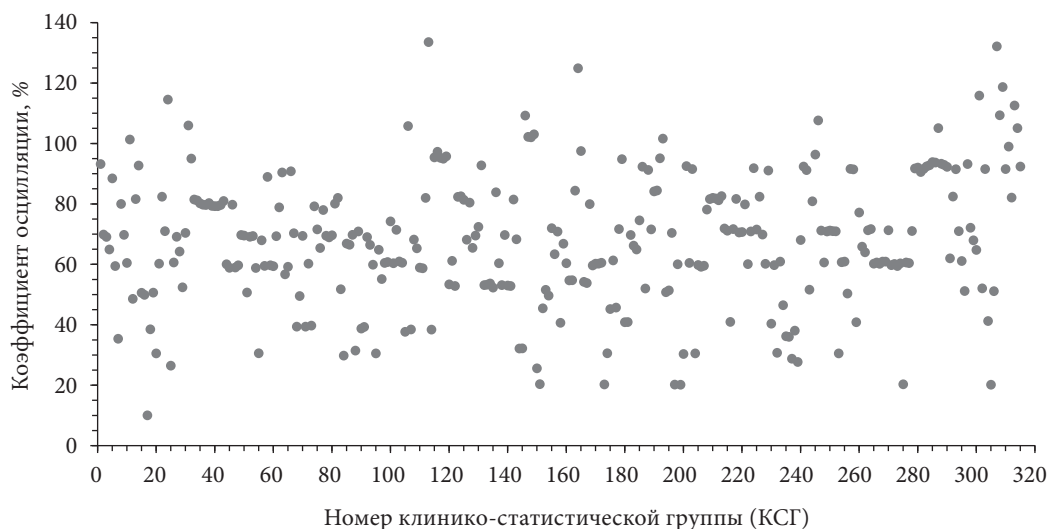
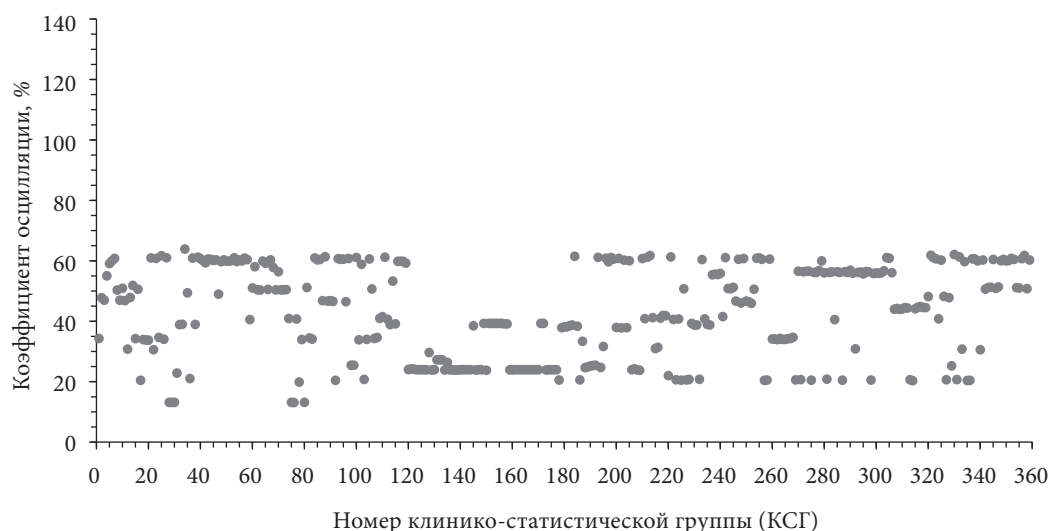


Рисунок 2

Коэффициент осцилляции значений управленческого коэффициента для каждой КСГ, 2019 г.



Вариация значений коэффициентов уровня оказания медицинской помощи, применяемых к медицинским организациям, оказывающим помощь в условиях круглосуточного стационара, в 2017 и 2019 гг.

Анализ вариации значений коэффициентов уровня оказания медицинской помощи (далее – коэффициентов уровня) в 2017 и 2019 гг. был проведен по 77 субъектам РФ.

Значения коэффициента уровня в 2017 г. для медицинских организаций первого уровня располагались в диапазоне от 0,5 (Ростовская область) до 1,7 (Саратовская область).

Значения коэффициента уровня в 2017 г. для медицинских организаций второго уровня находились в диапазоне от 0,5 (Ростовская область) до 2,13 (Владимирская область).

Значения коэффициента уровня для медицинских организаций третьего уровня были в диапазоне от 0,1 (Саратовская область) до 2,06 (Рязанская область).

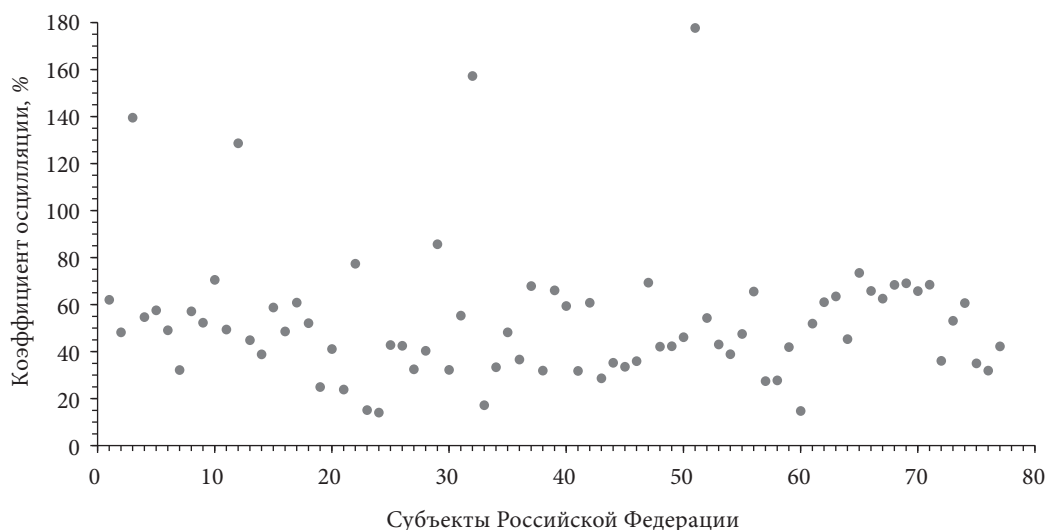
В ряде регионов эти значения коэффициентов уровня отклонялись от рекомендованных границ, но большинством субъектов РФ эти границы соблюдались. В 2019 г. значения коэффициента уровня во всех субъектах РФ соответствовали рекомендованным границам.

Значения коэффициентов вариации в 2017 г. находились в интервале от 16,9 до 17,9%, а в 2019 г. – от 11,5 до 15,3%, т.е. немного уменьшились, но изменчивость коэффициентов уровня и в том, и в другом году можно квалифицировать как среднюю.

Дифференциация значений коэффициента уровня внутри каждого анализируемого региона РФ в 2017 г., оцениваемая посредством коэффициента осцилляции¹⁹, графически представлена на Рисунке 3.

Рисунок 3

**Значение коэффициента осцилляции, характеризующего
вариацию значений коэффициентов уровня,
для каждого субъекта РФ, 2017 г.**



В 2017 г. значение коэффициента осцилляции находилось в диапазоне от 14,0% для Мурманской области до 177,7% для Саратовской области. То есть вариация значений коэффициента уровня для всех медицинских организаций Саратовской области в несколько раз превосходила вариацию значений коэффициента уровня для всех медицинских организаций в Мурманской области. В 2017 г. в 35 субъектах РФ из 77 анализируемых регионов значение коэффициента осцилляции было выше 50%. В субъектах РФ, имеющих наиболее высокие значения коэффициента осцилляции, отмечены значительные отклонения значений коэффициента уровня от рекомендованных границ в 2017 г.

Значение коэффициента вариации для 19 регионов было меньше 10%, для 50 – от 10 до 20% и для восьми регионов – больше 20%, т.е. внутрирегиональная изменчивость коэффициентов уровня была средней для основной части субъектов РФ.

В 2019 г. значение коэффициента осцилляции, характеризующее вариацию, находилось уже в более узком диапазоне: от 11,0% для Ханты-Мансийского автономного округа до 90,8% для Республики Саха. В 2019 г. в 36 субъек-

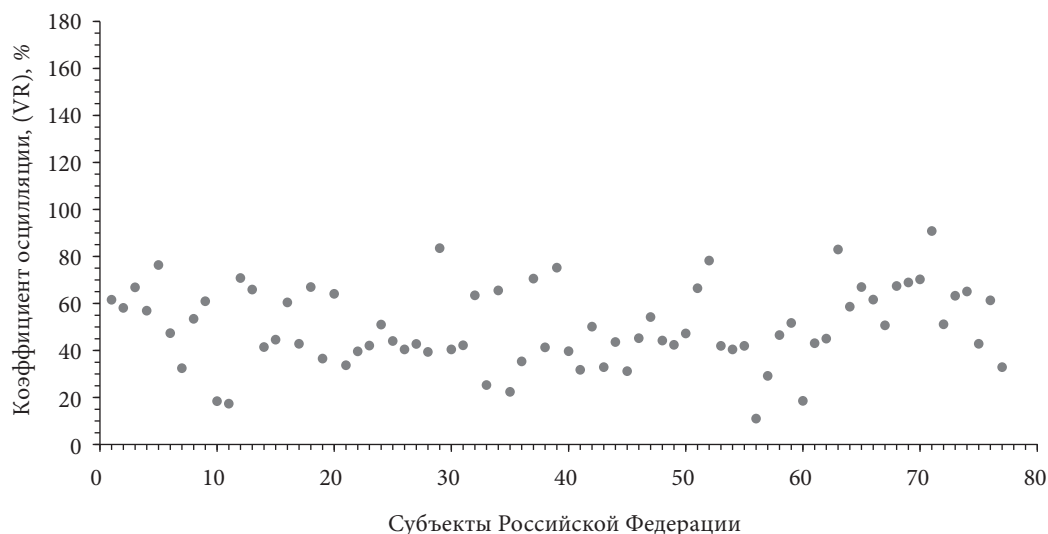
¹⁹ В данном случае коэффициенты осцилляции и вариации показывают степень различий в значениях коэффициентов уровня оказания медицинской помощи между всеми медицинскими организациями (структурными подразделениями медицинских организаций) всех трех уровней оказания медицинской помощи внутри анализируемого субъекта РФ.

ектах РФ из числа анализируемых регионов значение коэффициента осцилляции было выше 50%.

Дифференциация значений коэффициента уровня внутри каждого анализируемого региона РФ в 2019 г., оцениваемая посредством коэффициента осцилляции, графически представлена на Рисунке 4.

Рисунок 4

Значение коэффициента осцилляции, характеризующего вариацию значений коэффициентов уровня, для каждого субъекта РФ, 2019 г.



Графические изображения вариации коэффициента уровня оказания медицинской помощи внутри регионов РФ в 2017 и 2019 гг. свидетельствуют о более равномерном распределении значений указанного коэффициента внутри регионов РФ в 2019 г. по сравнению с 2017 г.

Распределение значений коэффициента вариации в 2019 г. практически не изменилось: для 17 регионов оно было меньше 10%, для 54 – от 10 до 20% и для шести регионов – больше 20%, т.е. внутрирегиональная изменчивость коэффициентов уровня осталась средней для основной части субъектов РФ.

Межрегиональная вариация значений коэффициентов сложности лечения пациента, применяемых при оплате стационарной медицинской помощи по КСГ в 2017 и в 2019 гг.

Информация об установленных значениях коэффициентов сложности лечения пациента (КСЛП) имеется в подавляющем большинстве тарифных соглашений в 2017 и 2019 гг. Однако перечень случаев, для которых использовался указанный коэффициент, в субъектах РФ отличался либо был пред-

ставлен с различной степенью детализации. По этой причине сопоставить все возможные случаи и применяемые к ним значения КСЛП между всеми регионами РФ не представлялось возможным. В итоге сравнительный анализ вариации коэффициента сложности в 2017 и 2019 гг. проведен по одинаковому, но неполному перечню случаев для одних и тех же субъектов РФ в рамках каждого случая (количество сравниваемых регионов составило от 13 до 48 для отдельных случаев).

В 2017 г. при установлении значений КСЛП наблюдались отклонения от рекомендованных его границ в трех субъектах РФ из числа анализируемых регионов. В 2019 г. рекомендованные пороговые значения для КСЛП по представленному перечню случаев соблюдались всеми анализируемыми регионами. По большинству случаев, для которых использовались КСЛП, в 2019 г. коэффициент осцилляции оказался немного выше, чем в 2017 г. А коэффициент вариации, наоборот, для всех случаев стал меньше. В целом можно сделать вывод, что изменчивость значений коэффициентов сложности лечения уменьшилась.

Дискуссия

О чем свидетельствуют полученные результаты? Предоставленные регионам федеральной моделью КСГ возможности корректировать соотношения тарифов для разных КСГ и разных уровней оказания медицинской помощи были по максимуму использованы при внедрении оплаты по КСГ. Что можно сказать о причинах этого явления? Обратимся еще раз к методическим рекомендациям по способам оплаты медицинской помощи за счет средств ОМС²⁰. Их анализ позволяет выделить три функции, для выполнения которых могут служить поправочные коэффициенты, используемые при расчете тарифов на КСГ:

1. *Сглаживание разрывов в уровне финансового обеспечения отдельных медицинских организаций до и после перехода на оплату по КСГ, обусловленных устранимой со временем разницей между затратами медицинских организаций на оказываемую ими медицинскую помощь и базовыми тарифами на ее оплату.*

Разрывы между уровнем финансового обеспечения отдельных медицинских организаций при оплате по КСГ и уровнем их финансового обеспечения до введения этого способа – это обычное явление при введении оплаты по КСГ. И распространенной практикой служит использование в течение строго определенного периода времени поправочных коэффициентов к тарифам на КСГ для отдельных медицинских организаций (Busse et al., 2011; Гиуффрида и др., 2013). Это дает им возможность адаптировать структуру своей деятельности и издержек для того, чтобы в последующем уровень финансового обеспечения по тарифам КСГ без поправок был достаточен для

²⁰ Письмо Министерства здравоохранения РФ от 22.12.2016 N 11-8/10/2-8266 и Федерального фонда ОМС N 12578/26/и «О методических рекомендациях по способам оплаты медицинской помощи за счет средств обязательного медицинского страхования».

возмещения их затрат. Другими словами, корректировка тарифов на КСГ проводится, чтобы устранить имеющиеся различия между тарифами по КСГ и затратами медицинских организаций на соответствующие случаи лечения. В российской модели КСГ эту функцию призваны выполнять в первую очередь управленческий коэффициент и во вторую – коэффициент уровня (Обухова, 2017).

2. *Повышение уровня финансового обеспечения отдельных медицинских организаций для компенсации неустранимых различий в затратах на оказание медицинской помощи.*

Различия в издержках медицинских организаций на оказание помощи в случаях, относимых к одним КСГ, могут быть обусловлены факторами, неустраняемыми в течение нескольких лет, отводимых на введение оплаты по КСГ. В российской системе здравоохранения это, прежде всего, различия в мощности, в архитектурно-пространственных решениях, в материальном оснащении и т.д. стационаров, отнесенных к разным уровням системы оказания медицинской помощи (в частности, областных, городских и районных больниц). В российской модели КСГ для учета этих неустраняемых различий в затратах предназначен коэффициент уровня.

Еще один фактор неустраняемых различий в затратах – это более сложные условия оказания медицинской помощи отдельным категориям пациентов для ряда случаев стационарного лечения. В российской модели КСГ функцию компенсации этих затрат выполняет коэффициент сложности.

3. *Стимулирование медицинских организаций к конкретным структурным и технологическим изменениям в оказываемой ими медицинской помощи.*

Это функция управления структурой госпитализаций, структурой технологий, используемых в системе оказания медицинской помощи. Органы управления здравоохранением могут целенаправленно стимулировать медицинские организации к развитию, например, эндоваскулярных вмешательств, стационарозамещающих способов оказания медицинской помощи и т.д., проводя таким образом свою политику структурных изменений в стационарном секторе. В российской модели КСГ эту функцию призван выполнять управленческий коэффициент.

Результаты проведенного нами исследования вариации тарифов на КСГ и вариации значений используемых поправочных коэффициентов позволяют сделать некоторые выводы о характере выполнения этих функций.

Коэффициент уровня активно используется субъектами РФ. Выявленная для большинства из них внутрирегиональная вариация значений коэффициентов уровня говорит о существенных различиях в затратах медицинских организаций разного уровня внутри регионов. Выявленная межрегиональная вариация коэффициентов уровня свидетельствует о существенных различиях между регионами в соотношениях расходов медицинских организаций, относящихся к разным уровням оказания медицинской помощи.

Межрегиональная вариация управленческого коэффициента была средней в 2017 г. и уже небольшой в 2019 г. Но при этом значения коэффициента осцилляции превышали 50% для подавляющего большинства КСГ в 2017 г. и для немногим менее половины КСГ в 2019 г. Это говорит о том, что тари-

фы на одинаковые КСГ корректировались в разных регионах с помощью этого поправочного коэффициента очень по-разному: для одной и той же КСГ в одних регионах значения управленческого коэффициента устанавливались высокими, а в других – наоборот. Трудно предположить, что разные субъекты РФ проводили диаметрально противоположную структурную политику по отношению к одним и тем же КСГ: в одних регионах поощряли оказание медицинской помощи по этим КСГ, а в других – дестимулировали. Более реалистичным является объяснение, что для отдельных КСГ имеет место сильная дифференциация затрат регионов на стационарное лечение соответствующих пациентов, и устанавливаемые в регионах значения поправочного управленческого коэффициента отражают именно эти различия. То есть этот коэффициент использовался преимущественно для выполнения первой и второй функций. И то обстоятельство, что в 2017 г., на пятый год внедрения КСГ, управленческий коэффициент характеризовался средним уровнем вариации, заставляет полагать, что он использовался преимущественно для выполнения именно второй, а не первой функции, т.е. для компенсации различий, которые были неустранимы в период внедрения КСГ.

Следует обратить внимание на то, что среди трех поправочных коэффициентов наименьшие изменения в показателях вариации в 2019 г. по сравнению с 2017 г. были у значений коэффициента сложности лечения. В отличие от двух других поправочных коэффициентов, здесь случаи, для которых он может быть применен, определены не в общем виде, а достаточно конкретно. И то, что его вариация мало изменилась в рассматриваемый период, свидетельствует о том, что этот коэффициент действительно используется регионами для выполнения второй функции.

Итак, наиболее реалистичным объяснением выявленной вариации значений поправочных коэффициентов между регионами являются большие различия между ними в затратах на лечение заболеваний, относимых к одним и тем же КСГ, а объяснением выявленной вариации значений поправочных коэффициентов внутри регионов – существенные различия в затратах между медицинскими организациями. И регионы вынуждены компенсировать такие различия.

Эта необходимость была усилена задачами выполнения Указа Президента РФ N 597 от 07.05.2012 об увеличении размеров оплаты труда медицинских работников к 2018 г. В утвержденной Правительством РФ Программе поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 гг. были установлены целевые показатели ежегодного роста зарплаты. В номинальном выражении средняя зарплата выросла с 2012 г. по 2018 г. у врачей в 2,2 раза, у среднего медицинского персонала – в 1,9 раза, у младшего медицинского персонала – в 2,7 раза. А рост государственного финансирования здравоохранения в эти же годы был меньше – в 1,5 раза в номинальном выражении²¹.

²¹ Расчет авторов по данным Минфина России, Росстата, Программы поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 годы, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2012 г. № 2190-р.

Регионам пришлось решать задачу установления таких величин тарифов на оплату медицинской помощи из средств ОМС, чтобы обеспечить всем государственным и муниципальным медицинским организациям финансовые средства, достаточные для выплаты заработной платы своим работникам на уровне целевых показателей. Средства на зарплату приходилось изыскивать в том числе за счет сокращения расходов на обеспечение пациентов стационаров лекарственными препаратами (Погонцева, 2018). И регионы были вынуждены манипулировать значениями всех поправочных коэффициентов к тарифам по КСГ, чтобы обеспечить каждой медицинской организации необходимый фонд оплаты труда. Так, например, массовым явлением было установление понижающих значений управленческих коэффициентов в отношении КСГ, относящихся к лекарственной терапии злокачественных новообразований в стационаре (Сура, 2017).

Таким образом, эти коэффициенты стали использоваться для выполнения не предполагаемой в начале перехода к оплате по КСГ функции – *обеспечения медицинских организаций достаточным количеством средств для выплаты заработной платы в соответствии с целевыми показателями ее роста*. Это, очевидно, и стало причиной большой вариации значений тарифов на КСГ и применяемых при их расчете поправочных коэффициентов.

Еще один вопрос, требующий обсуждения: можно ли при таком размахе тарифов говорить о каком-либо влиянии введения оплаты по КСГ на эффективность работы медицинских организаций? Необходимость выполнения рассмотренной выше новой функции ограничивает возможности такого влияния. Приоритет в тарифной политике отдается обеспечению необходимого для медицинских организаций фонда оплаты труда. Вместо того чтобы стимулировать структурные сдвиги и технологические нововведения, тарифы на КСГ «подстраиваются» для решения именно этой задачи и для соответствующей компенсации сложившихся различий в затратах медицинских организаций.

Но следует отметить, что и при различиях в тарифах на одинаковые КСГ для разных групп медицинских организаций внутри региона оплата по КСГ тем не менее может оказывать позитивное влияние на структурные изменения в деятельности отдельных медицинских организаций. Так, исследователи отмечают, что переход к оплате по КСГ привел к развитию стационарозамещающих технологий: часть медицинских технологий стала выполняться в условиях не круглосуточного, а дневного стационара (Белявский и др., 2016; Пузакова и др., 2015). В документе Минздрава России отмечается, что дифференцированная оплата медицинской помощи по КСГ способствует повышению доли сложных случаев лечения в структуре оказания медицинской помощи, в том числе доли оперативных вмешательств (Протокол заседания рабочей группы Министерства здравоохранения РФ от 18.12.2015 N 06/11/20). Анализ такого влияния требует проведения специального исследования по данным, которые в публичном пространстве не представлены.

Заключение

Усиление политики федеральной власти по сокращению различий в тарифах оплаты случаев стационарного лечения по КСГ было результативным. Субъекты РФ теперь не выходят за пределы разрешенных значений поправочных коэффициентов, используемых при расчете тарифов. Дифференциация тарифов на оплату стационарной помощи и дифференциация значений поправочных коэффициентов, применяемых для расчета тарифов, уменьшилась. Но «легитимная» вариация величин этих параметров остается большой.

Главными факторами, обуславливающими дифференциацию тарифов на КСГ, являются неустранимые в период внедрения этого способа оплаты межрегиональные и внутрирегиональные различия в затратах медицинских организаций на лечение схожих случаев, а также необходимость обеспечения роста зарплаты медицинским работникам.

Оценки оправданности существующих различий в тарифах на КСГ между регионами и оправданности постановки задачи их дальнейшего сокращения являются производными от решения на федеральном уровне задачи анализа возможностей проведения долгосрочной модернизации региональных систем здравоохранения для сглаживания существующих межрегиональных различий в пространственно-территориальных, материальных и финансовых факторах обеспечения государственных гарантий оказания медицинской помощи населению. Оценки оправданности дифференциации тарифов внутри регионов являются производными от решения на региональном уровне задачи планирования объемов медицинской помощи, коечного фонда и учета возможностей перераспределения этих объемов между медицинскими организациями. Введение оплаты по КСГ предоставляет новые большие информационные возможности для повышения качества такого планирования.

ЛИТЕРАТУРА

1. Авксентьева М.В., Салахутдинова С.К. Клинико-статистические группы (КСГ) как новый метод оплаты стационарной и стационарозамещающей помощи в Российской Федерации // Лекарственный вестник. – 2016. – Т. 10. – № 2 (62). – С. 31–36.
2. Белявский А.Р., Шелякин В.А., Железнякова И.А. Модель перехода к оплате медицинской помощи по КСГ в Свердловской области // Здравоохранение. – 2016. – № 3. – С. 50–63.

3. Беришвили Н. Тарифы ОМС в регионах различаются в разы // Известия. – 02.05.2017. URL: <https://iz.ru/news/694931> (дата обращения: 01.03.2021).
4. Бескаравайная Т. ФОМС обвинил регионы в самовольном занижении тарифов на медицинскую помощь // Медвестник. – 30.05.2017. URL: <https://medvestnik.ru/content/news/FOMS-obvinil-regiony-v-samovolnom-zanijenii-tarifov-na-medicinskuyu-pomosh.html> (дата обращения: 01.03.2021).
5. Гиуффрида А., Кацага А., Лангенбруннер Д. Введение в систему клинико-статистических групп: уроки для России // Обязательное медицинское страхование в Российской Федерации. – 2013. – № 2. – С. 30–39.
6. Гехт И.А., Артемьева Г.Б. О некоторых проблемах оплаты медицинской помощи с использованием клинико-статистических групп в системе обязательного медицинского страхования // Менеджер здравоохранения. – 2015. – № 3. – С. 16–21.
7. Обухова О.В. КСГ: как работать с новым способом оплаты // Здравоохранение. – 2017. – № 1. – С. 46–51. URL: <https://e.zdravohrana.ru/521548> (дата обращения: 01.03.2021).
8. Погонцева Е. Исполнение майских указов по зарплате ведет к тому, что врачи вскоре будут лечить только словом // Медвестник. – 16.09.2018. URL: <https://medvestnik.ru/content/news/Ispolnenie-maiskih-ukazov-po-zarplate-vedet-k-tomu-chto-vrachi-vskore-budut-lechit-tolko-slovom.html> (дата обращения: 01.03.2021).
9. Пузакова Е.В., Ларионов С.В., Чумакова О.А. Обязательное медицинское страхование в Хабаровском крае в условиях перехода на новые способы оплаты медицинской помощи (на основе клинико-статистических групп и подушевого финансирования) // Здравоохранение Дальнего Востока. – 2015. – № 2. – Т. 64. – С. 13–18.
10. Салахутдинова С., Кацага А., Авксентьева М. Применение клинико-статистических групп для оплаты медицинской помощи в стационаре и дневном стационаре в Российской Федерации: интервью с экспертами // Медицинские технологии. Оценка и выбор. – 2016. – № 2. – Т. 24. – С. 16–21.
11. Стадченко Н.Н. Председатель Федерального фонда обязательного медицинского страхования Н.Н. Стадченко: Развитие системы обязательного медицинского страхования в Российской Федерации в 2017 году // Обязательное медицинское страхование в Российской Федерации. – 2018. – № 2. – С. 20–23.
12. Сура М.В. Вопросы региональной адаптации системы оплаты медицинской помощи за счет средств обязательного медицинского страхования с применением клинико-статистических групп // Медицинские технологии. Оценка и выбор. – 2017. – № 4. – С. 11–20.
13. Федеральный фонд ОМС. Обязательное медицинское страхование в Российской Федерации в 2011 году // Обязательное медицинское страхование в Российской Федерации. – 2012. – № 4. – С. 8–69.
14. Федеральный фонд ОМС. Отчет о результатах деятельности Федерального фонда обязательного медицинского страхования в 2017 году // Обязательное медицинское страхование в Российской Федерации. – 2018. – № 4. – С. 7–69.
15. Федеральный фонд ОМС. Отчет о результатах деятельности Федерального фонда обязательного медицинского страхования в 2018 году // Обязательное медицинское страхование в Российской Федерации. – 2019. – № 3. – С. 5–69.

16. Шевченко Р. ФОМС обещает разобраться с каждым случаем нарушения тарифных соглашений // Медвестник. Портал Российского врача. – 18.09.2019. URL: <https://medvestnik.ru/content/news/FOMS-obeshaet-razobratsya-s-kajdym-sluchaem-narusheniya-tarifnyh-soglashenii.html> (дата обращения: 01.03.2021).
17. Шейман И.М. Реформа управления и финансирования здравоохранения. – М.: Русь, Издатцентр, 1998.
18. Busse R., Geissler A., Quentin W., Wiley M. (Eds.) *Diagnosis-Related Groups in Europe*. European Observatory on Health Systems and Policies Series. Open University Press, Berkshire. 2011.
19. Busse R., Geissler A., Aaviksoo A., Cots F., Hakkinen U., Kobel, C. et al. *Diagnosis related groups in Europe: moving towards transparency, efficiency, and quality in hospitals?* // *British Medical Journal*. 2013. No. 346. Jun 07 3. P. f3197–f3197. doi:10.1136/bmj.f3197

TERRITORIAL DISPARITY BETWEEN TARIFFS FOR INPATIENT CARE IN THE COMPULSORY HEALTH INSURANCE

Sergey V. Shishkin

Doctor of Sciences (in Economics), Director of the Centre for Health Policy, National Research University Higher School of Economics.

Address: 20 Myasnitskaya Str.,
101000 Moscow, Russian Federation.
E-mail: shishkin@hse.ru

Oksana F. Ponkratova

Analyst, Centre for Health Policy, National Research University Higher School of Economics.

Address: 20 Myasnitskaya Str.,
101000 Moscow, Russian Federation.
E-mail: oponkratova@hse.ru

Abstract

The article discusses the differences in the tariffs in the DRG-based hospital payment system, which remain between the subjects of the Russian Federation after the introduction of this system. Since 2018, the public policy has been stepped up to reduce

territorial disparity between tariffs. In 2019, the “two keys” rule was introduced: the Federal Compulsory Medical Insurance Fund received the right to agree on tariffs for paying for medical care, approved in each constituent entity of the Russian Federation. The article analyzes the effectiveness of this policy. The estimates of the variation in the tariffs for inpatient care and in the modifying factors used in their calculation in 2017 and 2019 are presented. The study analyses the tariff agreements on compulsory medical insurance, concluded in the subjects of the Russian Federation. The results of the analysis show that the interregional disparity between these parameters has decreased but remains large. The reasons that cause it are 1) interregional and intraregional differences in the expenditures of medical care providers for the treatment of similar cases, which are not eliminated during the period of the introduction of the DRG-based hospital payment system; and 2) the need to ensure the increase in salaries for medical workers according to the governmental targets. The problem statement of further reduction of existing differences in tariffs is derived from analyzing the possibilities of long-term modernization of regional health care systems to smooth out existing interregional differences in the spatial, territorial, material and financial factors of ensuring state guarantees for the provision of free medical care to the population.

Keywords: compulsory health insurance; tariffs for medical care; territorial disparity between tariffs; DRG-based hospital payment system; diagnosis related groups (DRG); payment for inpatient care; tariff agreements for compulsory health insurance.

Citation: Shishkin, S.V. & Ponkratova, O.F. (2021). Territorial'naya differentsiatsiya tarifov na oplatu meditsinskoy pomoshchi v OMS [Territorial Disparity between Tariffs for Medical Care in the Compulsory Health Insurance]. *Public Administration Issues*, no 1, pp. 75–99 (in Russian).

REFERENCES

1. Avksent'eva, M.V. & Salakhutdinova, S.K. (2016). Kliniko-statisticheskie gruppy (KSG) kak novyi metod oplaty statsionarnoi i stacionarozameshchayushchei pomoshchi v Rossiiskoi Federatsii [Diagnosis Related Groups (DRG) as a New Method of Payment for Hospital and Hospital-replacing Care in the Russian Federation]. *Lekarstvennyi vestnik*, vol. 10, no 2 (62), pp. 31–36.
2. Belyavskiy, A.R., Shelyakin, V.A. & Zheleznyakova, I.A. (2016). Model perekhoda k oplate meditsinskoy pomoshchi po KSG v Sverdlovskoy oblasti [Model of the Transition to Payment for Medical Care on the DRG in the Sverdlovsk Region]. *Zdravookhraneniye*, no 3, pp. 50–63.
3. Berishvili, N. (2017). Tarif OMS v regionakh razlichayutsya v razy [The Tariffs for Compulsory Medical Insurance in the Regions Differ at Times]. *Izvestiya*, May, 02. Available at: <https://iz.ru/news/694931> (accessed: 25 February 2021).
4. Beskaravaynaya, T. (2017). FOMS obvinil regiony v samovol'nom zанизhenii tarifov na meditsinskuyu pomoshch' [FOMS Accused the Regions of Unauthorized Lowering of Tariffs for Medical Care]. *Medvestnik*, May 30. Available at: <https://medvestnik.ru/content/news/FOMS-obvinil-regiony-v-samovolnom-zanizhenii-tarifov-na-medicinskuyu-pomoshch.html/> (accessed: 25 February 2021).

5. Busse, R., Geissler, A., Quentin, W. & Wiley, M. (Eds.) (2011). *Diagnosis-Related Groups in Europe. European Observatory on Health Systems and Policies Series*. Berkshire: Open University Press.
6. Busse, R., Geissler, A., Aaviksoo, A., Cots, F., Hakkinen, U., Kobel, C., et al. (2013). Diagnosis Related Groups in Europe: Moving Towards Transparency, Efficiency, and Quality in Hospitals? *British Medical Journal*, 346:f3197. Available at: doi: <https://doi.org/10.1136/bmj.f3197> (accessed: 25 February 2021).
7. Federal'nyi fond OMS (2012). Obyazatel'noye meditsinskoye strakhovanie v Rossiiskoi Federatsii v 2011 godu [Report on the Results of Activities of the Federal Compulsory Health Insurance Fund in 2011]. *Compulsory Health Insurance in the Russian Federation*, no 4, pp. 8–76.
8. Federal'nyi fond OMS (2018). Otchet o rezul'tatakh deyatel'nosti Federal'nogo fonda obyazatel'nogo meditsinskogo strakhovaniya v 2017 godu [Report on the Results of Activities of the Federal Compulsory Health Insurance Fund in 2017]. *Compulsory Health Insurance in the Russian Federation*, no 4, pp. 7–69.
9. Federal'nyi fond OMS (2019). Otchet o rezul'tatakh deyatel'nosti Federal'nogo fonda obyazatel'nogo meditsinskogo strakhovaniya v 2018 godu [Report on the Results of Activities of the Federal Compulsory Health Insurance Fund in 2018]. *Compulsory Health Insurance in the Russian Federation*, no 3, pp. 5–69.
10. Giuffrida, A., Katsaga, A. & Langenbrunner, D. (2013). Vvedenie v sistemu kliniko-statisticheskikh grupp: uroki dlya Rossii [Introduction to the System of Diagnosis-Related Groups: Lessons for Russia]. *Compulsory Health Insurance in the Russian Federation*, no 2, pp. 30–39.
11. Gekht, I.A. & Artem'eva, G.B. (2015). O nekotorykh problemakh opłaty meditsinskoi pomoshchi s ispol'zovaniem kliniko-statisticheskikh grupp v sisteme obyazatel'nogo meditsinskogo strakhovaniya [About Some Problems of Paying for Medical Care Using Diagnosis-Related Groups in the System of Compulsory Health Insurance]. *Menedzher zdravookhraneniya*, no 3, pp. 16–21.
12. Obukhova, O.V. (2017). KSG: kak rabotat' s novym sposobom opłaty [KSG: How to Work with a New Payment Method]. *Zdravookhraneniye*, no 1, pp. 46–51. Available at: <https://e.zdravohrana.ru/521548> (accessed: 25 February 2021).
13. Pogontseva, Ye. (2018). Ispolneniye mayskikh ukazov po zarplate vedet k tomu, chto vrachi vskore budut lechit' tol'ko slovom [Execution of the May Salary Decrees Leads to the Fact that Doctors Will Soon Treat Only with Words]. *Medvestnik*, September, 16. Available at: <https://medvestnik.ru/content/news/Ispolnenie-maiskih-ukazov-po-zarplate-vedet-k-tomu-chto-vrachi-vskore-budut-lechit-tolko-slovom.html> (accessed: 25 February 2021).
14. Puzakova, Ye.V., Larionov, S.V. & Chumakova, O.A. (2015) Obyazatel'noye meditsinskoye strakhovaniye v Khabarovskom kraye v usloviyakh perekhoda na novyye sposoby opłaty meditsinskoy pomoshchi (na osnove kliniko-statisticheskikh grupp i podushevogo finansirovaniya) [Compulsory Health Insurance in the Khabarovsk Territory in the Context of the Transition to New Methods of Payment for Medical Care (Based on Clinical and Statistical Groups and Per Capita Financing)]. *Zdravookhraneniye Dal'nego Vostoka*, no 2, vol. 64, pp. 13–18.
15. Salakhutdinova, S., Katsaga, A. & Avksent'yeva, M. (2016) Primeneniye kliniko-statisticheskikh grupp dlya opłaty meditsinskoy pomoshchi v statsionare i dnevnom statsionare v Rossiyskoy Federatsii: interv'y u ekspertami [The Use of Clinical and Statistical Groups to Pay for Medical Care in the Hospital and Day Hospital in the Russian Federation: Interviews with Experts]. *Meditsinskiye tekhnologii. Otsenka i vybor*, no 2, vol. 24, pp. 16–21.

16. Sheyman, I.M. (1998). Reforma upravleniya i finansirovaniya zdravookhraneniya [Reform of Health Care Management and Financing]. Moscow: Rus, Izdattsentr.
17. Shevchenko, R. (2019) FOMS obeshchayet razobrat'sya s kazhdym sluchayem narusheniya tarifnykh soglasheniy [MHIF Promises to Deal with Each Case of Violation of Tariff Agreements]. *Medvestnik. Portal Rossiyskogo vracha*. September 18. Available at: <https://medvestnik.ru/content/news/FOMS-obeshaet-razobratsya-s-kazhdym-sluchaem-narusheniya-tarifnyh-soglashenii.html> (accessed: 25 February 2021).
18. Stadchenko, N.N. (2018). Predsedatel' Federal'nogo fonda obyazatel'nogo meditsinskogo strakhovaniya N.N. Stadchenko: Razvitie sistemy obyazatel'nogo meditsinskogo strakhovaniya v Rossiiskoi Federatsii v 2017 godu [Chairman of the Federal Compulsory Health Insurance Fund N. N. Stadchenko: Development of the Compulsory Health Insurance System in the Russian Federation in 2017]. *Compulsory Health Insurance in the Russian Federation*, no 2, pp. 20–23.
19. Sura, M.V. (2017). Voprosy regional'noi adaptatsii sistemy oplaty meditsinskoi pomoshchi za schet sredstv obyazatel'nogo meditsinskogo strakhovaniya s primeneniem kliniko-statisticheskikh grupp [Issues of Regional Adaptation of the System of Payment for Medical Care at the Expense of Compulsory Health Insurance with the Use of Diagnosis Related Groups]. *Medical Technologies. Assessment and Choice*, no 4, pp. 11–20.

РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ДЕНЕЖНЫХ СРЕДСТВ В РАМКАХ ДОЛЕВОГО СТРОИТЕЛЬСТВА

Ларионов А.В., Салина Е.С.¹

Аннотация

Исследование направлено на развитие подходов государственного регулирования к использованию денежных средств участников долевого строительства, размещенных на счетах эскроу. Предмет исследования – механизм поэтапного раскрытия счетов эскроу для устойчивых застройщиков. Возможность применения застройщиком средств, находящихся на счетах эскроу, снижает его зависимость от внешнего финансирования, что приводит к росту устойчивости застройщика, а также повышению вероятности сдачи объектов строительства в срок. Предоставление права раскрытия счетов эскроу всем застройщикам несет значительные риски нецелевого использования полученных денежных средств. Среди застройщиков могут оказаться ненадежные компании, которые изначально не планируют исполнять взятые на себя обязательства. Возникает исследовательский вопрос, связанный с определением подхода к классификации устойчивости застройщика, а также с разработкой механизма поэтапного раскрытия счетов эскроу, обеспечивающего завершение строительства в срок. Оценка типа устойчивости застройщика должна стать обязанностью Минстроя России, который призван уберечь дольщиков от выбора ненадежного застройщика. Последнее, в соответствии с концепцией государственного патернализма, может быть достигнуто за счет публикации официальной информации на сайте Минстроя России о результатах проведенной оценки застройщиков. При идентификации проблемных застройщиков в рамках проводимой оценки, Минстрой России может брать строящиеся объекты под особый контроль. Последнее предполагает использование механизма гарантирования обязательств застройщика, например, применение государственных субсидий для завершения строительства и реализации объекта в рамках программы переселения из аварийного жилья.

¹ Ларионов Александр Витальевич – кандидат наук, ведущий научный сотрудник Центра стратегического прогнозирования и планирования Института экономической политики и проблем экономической безопасности, Финансовый университет. Адрес: 125993, Москва, ГПС-3, Ленинградский пр., д. 49. E-mail: AVLarionov@fa.ru; <https://orcid.org/0000-0001-8657-6809>

Салина Елизавета Сергеевна – аспирант Высшей школы государственного аудита (факультет), Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова (специальность 12.00.04). Адрес: 119992, Москва, ул. Ленинские горы, д. 1, стр. 13. E-mail: betsalina@yandex.ru; <https://orcid.org/0000-0003-4232-6108>

Исследование выдвигает гипотезы о значительном влиянии структуры и состояния строящихся объектов застройщика на тип его устойчивости. Сформулированные гипотезы проверяются с помощью проведенной эмпирической оценки. На основе построенной бинарной пробит-регрессии предлагается оригинальный подход к определению типа устойчивости застройщика и механизма поэтапного раскрытия счетов эскроу для устойчивых застройщиков. В исследовании формулируются предложения по правовому оформлению поэтапного использования средств дольщиков устойчивыми застройщиками. Помимо этого, предлагается подход к обеспечению страховой защиты денежных средств дольщиков после их «раскрытия» и частичной передачи застройщику. Результаты исследования могут быть использованы Минстроем России для дальнейшей работы по реализации реформы долевого строительства и совершенствованию его проектного финансирования в рамках национального проекта «Жилье и городская среда».

Ключевые слова: денежные средства; государственное регулирование; долевое строительство; счета эскроу; банковская система; риск.

Введение

Представляемое исследование направлено на развитие подходов государственного регулирования к использованию денежных средств участников долевого строительства, находящихся на счетах эскроу. Развитие механизмов совершенствования финансирования долевого строительства нацелено на снижение количества «обманутых» дольщиков путем повышения устойчивости застройщиков, снижения объема их денежных обязательств перед участниками долевого строительства и инвесторами, кредитными организациями. Неэффективное финансирование долевого строительства приводит к росту кредитной нагрузки на застройщика, что при росте неопределенности усиливает вероятность нарушения устойчивости его функционирования.

Именно поэтому перед Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации стоит масштабная задача по обеспечению финансирования долевого строительства путем ориентации застройщика на собственные денежные средства. Помимо этого, возрастает необходимость разработки подходов к финансированию даже в условиях значительного изменения экономической ситуации. Решение указанных проблем напрямую связано с совершенствованием подходов к использованию счетов эскроу.

Необходимость дальнейшего развития финансирования с применением счетов эскроу была подтверждена во время заседания Совета по стратегическому развитию и национальным проектам, проведенного 13.07.2020. Одной из целей государственного регулирования долевого строительства является создание условий для устойчивого финансирования процесса строительства. Ключевыми аспектами выступают обеспечение сохранности денежных средств граждан, а также контроль за их использованием

застройщиком². Разработанная схема финансирования с применением счетов эскроу направлена на создание условий для завершения строительства в установленные сроки, а также предоставление доступа застройщику к денежным средствам дольщиков после завершения всех этапов строительства.

До середины 2018 г. применялась система долевого строительства, построенная на принципе софинансирования за счет средств участников долевого строительства. Механизм софинансирования предполагал право застройщика использовать денежные средства покупателей жилья до момента завершения строительства. В некоторых случаях недобросовестные застройщики, получив средства граждан, прекращали строительство и свою деятельность, что привело к значительному увеличению числа участников долевого строительства, перед которыми застройщики не исполнили обязательства по передаче объектов недвижимости³. Замена механизма софинансирования на новую модель проектного финансирования с использованием счетов эскроу направлена на решение указанной проблемы⁴. Именно развитие системы финансирования строительства является ключевым фактором улучшения жилищных условий граждан (Кудеев, 2010, с. 82–104). Применение счетов эскроу позволяет защитить денежные средства дольщиков за счет их депонирования (резервирования) и обеспечения доступа только после завершения строительства.

Новая схема финансирования долевого строительства с применением счетов эскроу не позволяет застройщикам использовать денежные средства, внесенные в качестве цены договора участия в долевом строительстве, до момента завершения строительства. В связи с этим потребность застройщиков в поисках иных источников финансирования значительно возросла. В частности, увеличивается потребность застройщиков в привлечении кредита со стороны банковской системы (Кирсанов, 2018, с. 65), поскольку застройщики не обладают достаточным объемом собственных средств для завершения строительства. Таким образом, ключевым фактором, определяющим успешность новой модели финансирования долевого строительства, является получение целевых кредитных средств и степень их доступности. На 01.09.2020 сумма кредитных договоров застройщи-

² План мероприятий («дорожная карта») по поэтапному замещению в течение трех лет средств граждан, привлекаемых для создания многоквартирных домов и иных объектов недвижимости, банковским кредитованием и иными формами финансирования, минимизирующими риск для граждан (утв. Правительством Российской Федерации 21.12.2017) // Справочная Правовая Система «КонсультантПлюс».

³ В частности, количество участников долевого строительства, не получивших квартиры, на 2017 г. составляло около 38 150 человек (официальный сайт Минстроя России. URL: <https://www.minstroyrf.ru/press/minstroy-rossii-proverit-kolichestvo-deystvuyushchikh-ddu-v-problemnykh-obektakh/>). На начало 2020 г. число увеличилось до 133 тыс. человек (ТАСС, 25.02.2020. URL: <https://tass.ru/nedvizhimost/7834279> (дата обращения: 18.06.2020)).

⁴ Применение счетов эскроу для привлечения средств дольщиков стало обязательным для застройщиков с 1 июля 2019 г., до этого времени с 1 июля 2018 г. действовал переходный период. В настоящее время для ряда застройщиков сохраняется переходный период, в рамках которого допускается привлечение средств дольщиков напрямую застройщиком с соблюдением ограничений по их использованию.

ков составляла 1 808 899,3 млн руб.⁵ В свою очередь, покупатели квартир также вынуждены привлекать ипотечное кредитование⁶. В результате и застройщик, и дольщик несут дополнительные издержки, в том числе связанные с обязанностью выплаты процентов за привлеченные кредиты. Коммерческие банки, предоставляющие кредиты как дольщикам, так и застройщикам, а также ведущие счета эскроу, имеют дополнительные доходы за счет оборота денежных средств, получения процентов за пользование кредитами, что снижает эффективность процесса взаимодействия дольщиков и застройщиков, приводит к удорожанию объекта строительства.

Новый подход в части государственного регулирования процесса финансирования долевого строительства, запрещающий использование средств дольщиков до момента сдачи дома, изменил схему движения денежных средств, в результате чего произошло увеличение издержек на приобретение жилья. Последнее вступает в противоречие с достижением приоритетной цели государственного управления жилищным строительством по улучшению жилищных условий не менее 5 млн семей ежегодно, установленной в Паспорте национального проекта «Жилье и городская среда», утвержденном президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам 24.12.2018, а также Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 г. Снижение издержек застройщика по поиску дополнительных финансовых ресурсов возможно при условии предоставления ему права использования денежных средств, находящихся на счетах эскроу. Получение доступа к денежным средствам, размещенным на счетах эскроу, возможно при условии определения критериев, позволяющих застройщикам их использовать при соблюдении сроков строительства.

Источником снижения зависимости застройщиков от привлечения банковских кредитов является предоставление возможности использования средств, зарезервированных на счетах эскроу. Цель данного исследования – разработка оригинального подхода к использованию денежных средств, находящихся на счетах эскроу, путем определения степени устойчивости застройщиков. Мы исходили из того, что право и объем использования денежных средств должны определяться типом застройщика, который зависит от его финансового состояния, репутации, предыдущего опыта строительства. Определение типа устойчивости застройщиков, с позиции

⁵ Информация о проектном финансировании: заключении кредитных договоров с застройщиками, использующими счета эскроу для расчетов по договорам участия в долевом строительстве, и открытии счетов эскроу для расчетов по договорам участия в долевом строительстве. Официальный сайт Банка России. URL: <https://cbr.ru/analytics/finansirovanie-dolevogo-stroitelstva/2020-09-01/> (дата обращения: 15.10.2020).

⁶ Отдельные показатели, характеризующие деятельность кредитных организаций (сгруппированных по величине активов) на рынке ипотечного жилищного кредитования. Официальный сайт Банка России. Раздел «Банковский сектор». URL: <http://www.cbr.ru/statistics/table/?tableId=4-8&dt=20190101> (дата обращения: 18.06.2020).

концепции Х. Мински (Minsky, 1975), предполагает исключение застройщиков, которые сознательно увеличивают свои обязательства перед дольщиками, понимая, что не смогут их исполнить.

Для определения типа застройщика необходимо разработать набор показателей, позволяющих оценить степень его устойчивости и уровень доверия к нему. Понимание того, к какому типу принадлежит застройщик, поможет определить, какие следует применять механизмы в отношении него. Так, возможность поэтапного раскрытия счетов эскроу позволит устойчивым застройщикам частично использовать средства покупателей, внесенных на счета эскроу, поспособствует уменьшению стоимости жилья, в результате чего будут также снижены затраты дольщиков, повышена доступность недвижимости на первичном рынке.

Теоретическое обоснование исследования. Гипотезы

Разработка механизма поэтапного раскрытия счетов эскроу при условии соблюдения сроков строительства требует решения ряда задач, связанных с определением степени устойчивости застройщика, оценкой мотивации и затрат заинтересованных сторон при взаимодействии в рамках осуществления долевого строительства. Рассматривая теоретический и практический аспекты указанной проблемы, следует особое внимание уделить взаимодействию участников долевого строительства и застройщиков.

Классификация финансовых институтов по степени исполнения взятых обязательств применяется в концепции Х. Мински, демонстрирующей существование мошеннических фирм, готовых взять на себя дополнительные обязательства без возможности их исполнения (Minsky, 1975, с. 17). Застройщики данного типа могут стремиться привлечь дополнительные денежные средства за счет инициирования новых проектов, однако фактическое их исполнение они обеспечить не в состоянии. Таким образом, перед Минстроем России встает задача выявления ненадежных застройщиков, что позволит решить проблему асимметрии информации, возникающей между дольщиком и застройщиком (Mas-Colell, Whinston, Green, 1995).

Необходимо создавать условия для развития ответственных застройщиков, нацеленных, в том числе, на уменьшение стоимости жилья без одновременного снижения качества строительства, при этом внедряя инструменты, позволяющие улучшить систему идентификации институтов в зависимости от степени их устойчивости. Так, исходя из концепции Х. Мински и теории асимметрии информации, представляется целесообразным создание рейтинга застройщиков на основе общественного мнения.

Перспективным направлением также выступает совершенствование процессов финансирования долевого строительства с учетом практик, применяемых в различных отраслях экономики, направленных на снижение стоимости привлекаемых средств (Чжоу Гэншэн, 2019) (например, меха-

низм «фабрика проектного финансирования», использование механизмов государственного-частного партнерства и прямой бюджетной помощи кредиторам и заемщикам).

Оценить вероятность нарушения финансовой устойчивости организации можно с помощью различных систем показателей – CAMELS и CARAMELS, учитывающих состояние капитала, активов, ликвидности организации, уровня доходности (Kwon, Wolfrom, 2016, с. 1–48). В качестве дополнительных показателей при оценке степени устойчивости организации применяется система макроэкономических переменных, повышающих точность моделирования (Betz, Oprică, Peltonen, Sarlin, 2014, с. 225–241). Помимо применения системы финансовых показателей, а также показателей внешней среды, для определения степени устойчивости застройщика необходимо использовать институциональные показатели, отражающие специфику, связанную с реализацией проектов долевого строительства. К таким показателям, в частности, можно отнести доступную информацию о строящихся объектах, их местоположении. Применение показателей для прогнозирования степени устойчивости застройщика предполагает, в том числе, наличие качественных статистических данных с достаточным уровнем периодичности сбора требуемой информации.

С какими проблемами сталкивается дольщик? Как непрофессиональный участник оборота, дольщик не имеет возможности произвести качественное и объективное сравнение информации о проектах строительства и застройщиках. Договоры участия в долевом строительстве являются типовыми, детализированными и содержат специальную терминологию. Дольщик вынужден полагаться на профессионализм и компетентность представителя застройщика в разъяснении условий сделки. При этом дольщик рискует ошибиться в случае некорректной оценки состояния застройщика. Недобросовестный застройщик имеет возможность сознательно снижать цены на недвижимость, привлекая дольщиков. В свою очередь, дольщик может жертвовать своим будущим за счет сохранения денежных средств в настоящем, создавая ситуацию «гиперболического дисконтирования» (Капелюшкин, 2013, с. 66–90). Возможно, слишком выгодные условия и вызовут у него подозрения, однако цель улучшить свои жилищные условия приводит к заключению договора с недобросовестным застройщиком. В дальнейшем застройщик не исполняет взятые на себя обязательства, и дольщик годами ожидает завершения строительства. В результате возникает проблема, связанная с ухудшением качества жизни самого дольщика.

Для решения данной проблемы предполагается использование такого инструмента государственного патернализма (LeGrand, New, 2015), как, например, счета эскроу, который позволяет сохранить средства дольщика до момента ввода в эксплуатацию объекта недвижимости за счет ограничения возможностей застройщика использовать денежные средства дольщиков. Этот механизм выполняет патерналистические функции, поскольку защищает средства дольщика и дает возможность сохранить доступ к ним в случае дефолта застройщика или прекращения строитель-

ства по иным причинам. Еще одним механизмом является мониторинг состояния застройщика, который может регулярно осуществлять Минстрой России, а результаты мониторинга публиковать на официальном сайте.

Проблемы дольщика связаны, прежде всего, с увеличением издержек, возникающих при приобретении жилья. При внедрении счетов эскроу заинтересованные органы государственной власти столкнулись с проблемой: при росте административных барьеров возникают ограничения для развития рынка недвижимости (Бандорин, Холопик, 2007, с. 185–190). И застройщик, и дольщик привлекают кредиты через банковскую систему. В результате банки получают двойную процентную ставку при одновременной возможности использования денежных средств на счетах эскроу. В этой связи необходимо повышать гибкость взаимодействия при финансировании через счета эскроу. Развитие механизма эскроу увеличит уровень доверия граждан к вложению средств до момента завершения строительства за счет снижения уровня неопределенности (Tversky, Kahneman, 1974, с. 1124–1131). Следует создать механизмы, позволяющие государству гарантировать сохранность и эффективное использование средств дольщиков.

Совершенствование системы финансирования долевого строительства направлено на решение двух основных вопросов:

1. Как с помощью системы классификации застройщиков по типам устойчивости избежать стимулирования деятельности недобросовестных застройщиков, которые стремятся сознательно увеличить объем привлекаемых денежных средств, понимая, что они не смогут исполнить взятые на себя обязательства?
2. Как обеспечить возможность правильного выбора застройщика с позиции дольщиков, которые не имеют профессиональных навыков и опыта выбора надежного застройщика для вовлечения в строительство?

Решение этих вопросов предполагает создание открытой системы классификации застройщиков по степени надежности. При развитии системы финансирования посредством эскроу необходимо создать и апробировать механизм оценки степени устойчивости застройщика. Должны быть разработаны справедливые критерии для определения типов застройщиков: некоторые из них будут иметь право частичного использования денежных средств, находящихся на счетах эскроу. Необходимо обеспечить реализацию таких принципов государственного патернализма, как справедливость и целесообразность при предоставлении преференций определенным типам застройщиков, так как надежный застройщик не должен претерпевать дополнительные финансовые и административные издержки из-за действий недобросовестных застройщиков (Camerer, 2003, с. 1211–1254).

Возможна реализация различных подходов к оценке устойчивости для системно значимых застройщиков и иных застройщиков. Для этого целесообразно применение риск-ориентированного и пропорционального надзора (Чаплинский, Плаксин, 2016, с. 7–29). Классификация застройщиков

предполагает анализ различных аспектов, связанных с реализацией проекта, и осуществляется по различным системам показателей (Никонова, Смирнов, 2016). При разработке классификации типов застройщиков необходимо учитывать институциональные характеристики, связанные с процессом строительства. В частности, ключевой характеристикой является возможность завершения строительства в срок. И первая гипотеза нашего исследования связана с тем, что вероятность завершения определенной доли объектов строительства в срок очевидно зависит от количества строящихся объектов.

Гипотеза 1. Увеличение количества объектов строительства негативно влияет на долю сданных объектов в срок.

Застройщик должен корректно оценивать возможность исполнения своих обязательств с учетом потенциального и реально возможного объема привлечения денежных средств для строительства. Любой застройщик обладает определенным количеством ресурсов, которые он может потратить на строительство конкретного количества объектов. Увеличение количества объектов приводит к снижению возможности по завершению строительства в срок.

Вторым важным фактором выступает структура строящихся объектов, определяющая сложность и время завершения строительства. Представляется целесообразным выдвинуть следующую гипотезу:

Гипотеза 2. Тип строящегося объекта определяет возможность завершения строительства в срок.

Помимо контроля финансового состояния застройщика, Минстрой России должен также принимать в расчет структуру объектов строительства, находящихся в ведении застройщика. Важным аспектом организации государственного контроля может быть предоставление государственных гарантий, связанных с завершением процесса строительства (Срибная, Туманова, 2018, с. 25–32).

Помимо прочего, необходимо разработать отдельный порядок раскрытия счетов эскроу, а также страхования дольщиков в случае резкого изменения внешней среды и ухудшения финансового состояния застройщиков. Последнее особенно актуально с учетом значительного негативного влияния пандемии COVID-19 на строительную отрасль.

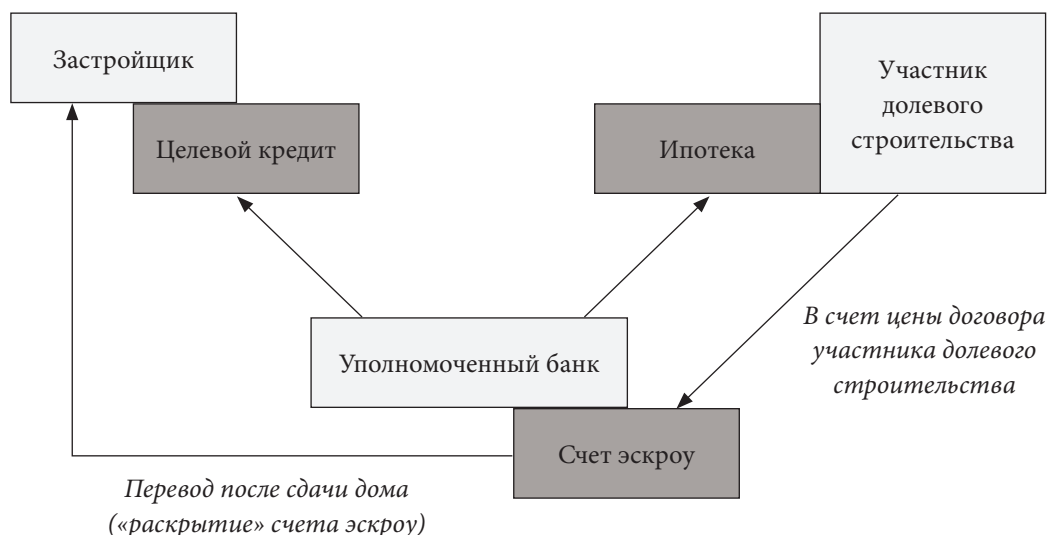
Предлагаем подробно рассмотреть существующие проблемы применения счетов эскроу, а также механизм поэтапного раскрытия денежных средств.

Распределение денежных потоков в процессе долевого строительства

Действующая схема долевого строительства предполагает взаимодействие трех сторон: застройщика, участника долевого строительства и банка (рис.). При этом банк дважды получает проценты за предоставление денежных средств, так как и дольщик, и застройщик вынуждены привлекать кредитные средства.

Рисунок

Действующая схема долевого строительства



Источник: Составлен авторами.

Участник долевого строительства вносит денежные средства на специальный банковский счет эскроу, открытый для целей долевого строительства. Открытие счета возможно только в банках, включенных в перечень, утвержденный Правительством Российской Федерации⁷.

Законодательство Российской Федерации о долевом строительстве предусматривает следующие ключевые правила использования счетов эскроу:

- 1) счет эскроу открывается участником долевого строительства исключительно для целей внесения денежных средств, согласно договору участия в долевом строительстве (далее – ДДУ). Нахождение на нем денежных средств, предназначенных для решения других задач, не предусмотрено;
- 2) денежные средства должны быть внесены на счет эскроу после регистрации ДДУ в органах Росреестра, но до момента завершения строительства;
- 3) участник долевого строительства – покупатель после внесения денег на счет эскроу не имеет прав распоряжаться ими;
- 4) бенефициаром, в пользу которого банком фиксируются деньги на эскроу, поступившие от участника долевого строительства, является исключительно застройщик, с которым заключен ДДУ, либо кредитующий его банк, если строительство осуществляется за счет целевого кредита;

⁷ Постановление Правительства РФ от 18.06.2018 N 697 «Об утверждении критериев (требований), которым в соответствии с Федеральным законом «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» должны соответствовать уполномоченные банки и банки, которые имеют право на открытие счетов эскроу для расчетов по договорам участия в долевом строительстве» // «Собрание законодательства РФ». 02.07.2018. № 27. Ст. 4066.

- 5) в свою очередь, застройщик получает право использования счета эскроу после размещения информации о завершении строительства в Единой информационной системе жилищного строительства.

Применение счетов эскроу позволяет, в том числе, контролировать потребительское поведение в части фиксации денежных средств (Горбунова, Максимова, Шилина, 2013, с. 205–224). Получается, что денежные средства резервируются на счете эскроу и не используются для завершения строительства, хотя могли бы снизить потребности застройщика в привлечении дополнительных кредитов, что позволило бы уменьшить издержки, влияющие на стоимость жилья.

Необходимо понимать, что фиксация денежных средств на счетах эскроу является мерой противодействия, направленной на снижение недобросовестных действий застройщиков. Застройщик за счет подобной схемы стремится завершить строительство, так как он получает денежные средства дольщика после непосредственной сдачи объекта. Целью применения проектного финансирования долевого строительства служит максимизация вероятности успешного завершения строительства. В то же время невозможность использования средств дольщиков вынуждает застройщиков привлекать денежные средства из иных источников, что может негативно повлиять на уровень финансовой устойчивости самого застройщика.

Один из вариантов решения данной проблемы – предоставление застройщику возможности использовать часть денежных средств, зарезервированных на счетах эскроу. В частности, в настоящий период времени обсуждается возможность поэтапного раскрытия части средств, зарезервированных на счетах эскроу, после завершения очередного этапа строительства. Данный порядок обсуждался в Государственной Думе Российской Федерации, но получил негативные отзывы, связанные с невозможностью частичного перечисления денежных средств, а также с необходимостью адаптации внедренного механизма проектного финансирования⁸. Однако в перспективе следует ожидать внедрение механизма поэтапного раскрытия денежных средств на основе оценки устойчивости застройщика. Под устойчивостью застройщика необходимо понимать вероятность завершения строительства в срок.

Разработка подхода к внедрению поэтапного раскрытия счетов эскроу

Возможность реализации поэтапного перечисления денежных средств связана с решением следующих основных задач: определение типа застройщика, определение этапов завершения строительства, развитие механизма

⁸ Отзывы на проект Федерального закона N 674837-7 «О внесении изменений в статью 15.5 Федерального закона «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (в части поэтапного раскрытия счетов эскроу)» // Справочная Правовая Система «Консультант-Плюс».

страхового возмещения, правовое оформление возможности частичного использования средств на счетах эскроу.

Определение типа застройщика

Не все застройщики должны иметь право использования денежных средств, зарезервированных на счетах эскроу. Информация о низком уровне финансовой устойчивости, недостаточном уровне деловой репутации, поступлении негативных оценок дольщиков и уполномоченного банка должна ограничивать право застройщика на использование денежных средств на счетах эскроу до момента завершения строительства. Для определения типа застройщика должна применяться система показателей, комплексно оценивающая состояние застройщика, например:

- показатели финансового состояния застройщика. Учитывая, что наиболее распространенной причиной нарушения сроков строительства является банкротство, важно учитывать коэффициент рентабельности активов (ROA) застройщика. Увеличение ROA положительно влияет на устойчивость застройщика;
- показатели оценки деловой репутации застройщика: необходимо учитывать информацию о количестве судебных споров, количестве объектов строительства с нарушением сроков. Например, такой показатель, как «количество судебных исков против застройщика» – увеличение количества судебных исков, по которым застройщик является ответчиком, – негативно влияет на его устойчивость;
- институциональные показатели. Данная категория показателей должна учитывать организационную структуру застройщика. В частности, входит ли застройщик в группу компаний. Например, показатель «участие застройщика в саморегулируемой организации» (бинарная переменная). Участие в саморегулируемой организации должно выступать индикатором устойчивости застройщика;
- показатели процесса строительства. Данная группа показателей должна учитывать количество привлекаемых подрядчиков, их финансовое состояние. Например, показатель «количество недостроенных жилых объектов». Увеличение значения данного показателя негативно характеризует устойчивость застройщика;
- показатели участия в государственных программах. Данная категория показателей относится к участию застройщика в льготных программах, в частности, в программах софинансирования кредитов со стороны государства. Например, показатель «участие в программе льготного кредитования» (бинарная переменная). Участие в программе льготного кредитования должно выступать индикатором устойчивости застройщика, так как участники программы имеют стабильный доступ к дополнительным финансовым ресурсам, а также соответствуют законодательно установленным требованиям к финансовому положению для участия в программе.

Информация о застройщике должна собираться на основе различных видов отчетности (см.: Кнутов, Плаксин, 2016, с. 49–68).

При определении типа застройщика нами использованы методы эмпирического анализа. Была построена бинарная пробит-регрессия. Данные были взяты с сайта Единого ресурса застройщиков⁹. Так как целью государственного регулирования долевого строительства является обеспечение завершения строительства в срок, то в качестве объясняемой переменной был выбран показатель доли строящегося жилья, планируемого к сдаче с переносом сроков. Среднее значение по всем застройщикам на 07.05.2020 составило 51,13%. Соответственно, показатель получал значение 1 в случае, если доля жилья с переносом сроков у застройщика была более 51,13%, и 0, если менее. В качестве объясняющих переменных были выбраны показатели, характеризующие процесс строительства (табл. 1). Необходимо отметить, что представленный набор показателей на практике должен быть расширен за счет использования дополнительных показателей.

Таблица 1

**Набор объясняющих переменных, влияющих
на застройку жилья с нарушением сроков**

Название переменной	Характеристика
Позиция в рейтинге топ-100	Бинарная переменная, принимающая 1, если застройщик входит в топ-100 застройщиков РФ, и 0, если не входит
Количество регионов, в которых работает застройщик	Показатель отражает количество регионов, в которых работает застройщик
Количество организаций, которых привлекает застройщик для осуществления строительства	Показатель учитывает степень развитости профессиональных контактов застройщика
Количество строящихся жилых комплексов	Показатель учитывает количество строящихся жилых комплексов
Количество строящихся поселков-пентхаусов	Показатель учитывает количество строящихся поселков-пентхаусов
Количество строящихся многоквартирных домов	Показатель оценивает количество строящихся многоквартирных домов
Количество блокированных домов	Показатель учитывает количество блокированных домов
Количество строящихся домов с апартаментами	Показатель учитывает количество строящихся домов с апартаментами
Застройщик зарегистрирован в Москве	Показатель учитывает место регистрации застройщика

Источник: Составлена авторами на основе данных Единого ресурса застройщиков. URL: <https://erzrf.ru/?region=moskva®ionKey=143443001&costType=1> (дата обращения: 18.06.2020).

⁹ Единый ресурс застройщиков. Информационный проект Института развития строительной отрасли при поддержке Национального объединения застройщиков жилья. URL: <https://erzrf.ru/?region=moskva®ionKey=143443001&costType=1> (дата обращения: 18.06.2020).

Для оценки значимости показателей была построена бинарная пробит-регрессия. Тесты на значимость продемонстрировали корректность полученной модели. Данные в регрессии представлены на 07.05.2020. Всего в выборку попало 2750 застройщиков. Первоначально была построена бинарная регрессия, включающая все переменные. После этого была построена модель со значимыми переменными (табл. 2).

Таблица 2

Эконометрическая модель, оценивающая факторы, влияющие на вероятность застройки жилья с нарушением сроков

Название переменной	Модель полная	Модель со значимыми переменными
Позиция в рейтинге топ-100	-0,7189693***	-0,7250016***
Количество регионов, в которых работает застройщик	0,2268469*	0,2269824*
Количество организаций, которых привлекает застройщик	-0,0344732	
Количество строящихся жилых комплексов	-0,2012519***	-0,2254226***
Количество строящихся поселков-пентхаусов	0,2134088	
Количество строящихся многоквартирных домов	0,0011753	
Количество блокированных домов	0,0098033	
Количество строящихся домов с апартаментами	-0,1877445***	-0,1962096***
Застройщик зарегистрирован в Москве	0,2484273**	0,2604203***
Остатки	0,1117373	0,1107797
Количество наблюдений	2750	2750
Prob>chi2	0,0000	0,0000

Источник: Составлена авторами.

Примечание: *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

Построенная регрессия демонстрирует, что показатели, характеризующие процесс застройки, являются значимыми. В частности, в чем большем количестве регионов работает застройщик, тем чаще он срывает сроки застройки. При этом если он строит в основном жилые комплексы и дома с апартаментами, то застройщик, как правило, соблюдает сроки застройки. Полученные результаты могут быть использованы при классификации типа застройщика на: устойчивые (надежные) застройщики, неустойчивые застройщики¹⁰.

¹⁰ На практике, с учетом недостатка данных, возможно также выделение неопределенного типа (в силу отсутствия данных для расчетов). Некоторые застройщики могут только начинать свою деятельность, в связи с чем по ним не будет накоплено достаточного объема статистической информации.

Для определения типа застройщика был рассчитан ненаблюдаемый логистический эффект. Расчет ненаблюдаемого логистического эффекта осуществляется по следующей формуле:

$$U = -0,725 * P + 0,227 * R - 0,225 * K - 0,196 * D + 0,26 * M,$$

где:

P – позиция в рейтинге топ–100,

R – количество регионов, в которых работает застройщик,

K – количество строящихся жилых комплексов,

D – количество строящихся домов с апартаментами,

M – застройщик зарегистрирован в Москве.

Впоследствии на основе расчета ненаблюдаемого логистического эффекта для застройщиков, значительно превышающих сроки строительства, а также застройщиков, не превышающих или превышающих сроки незначительно, возможно получить разброс значений (см. табл. 3). Для чего проведены расчеты среднего значения ненаблюдаемого логистического эффекта для застройщиков, соблюдающих сроки строительства, затем для застройщиков, не соблюдающих сроки строительства. Также было рассчитано стандартное отклонение по каждой группе для того, чтобы учесть разброс значений.

Таблица 3

Расчет целевых значений для определения типа застройщика

	Средний логистический эффект минус стандартное отклонение	Средний логистический эффект плюс стандартное отклонение
Застройщики, соблюдающие сроки строительства	-0,91	0,4
Застройщики, не соблюдающие сроки строительства	-0,27	0,17

Источник: Составлена авторами.

На основе проведенных расчетов было выделено две основные степени устойчивости застройщиков:

- 1) если значение попадает в интервал от -0,91 до -0,27 включительно и от 0,17 до 0,4, то такие застройщики относятся к типу «надежные» (соблюдающие сроки строительства). Следовательно, для таких застройщиков должна быть предоставлена возможность использования части средств, размещенных на счетах эскроу;
- 2) если полученное значение попадает в интервал от -0,27 до 0,17, то такой застройщик не соблюдает или склонен не соблюдать сроки строительства. Следовательно, ему не должно быть предоставлено право использования средств на счетах эскроу до момента завершения строительства.

Построенная бинарная регрессия позволила определить два типа застройщиков. Количество типов застройщиков может быть изменено в зависимости от потребностей Минстроя России с учетом реализуемой политики в сфере строительства. На практике количество объясняющих переменных должно быть расширено на основе доступных статистических данных. Более того, целесообразно учитывать динамику изменения объясняющих переменных. Методика определения типов застройщиков должна быть утверждена Правительством Российской Федерации. Мониторинг застройщиков должен осуществляться органами государственного строительного контроля при принятии решения о возможности «поэтапного» раскрытия счетов эскроу.

Определение этапов завершения строительства

После определения типа застройщиков, имеющих право использовать средства на счетах эскроу, необходимо установить порядок поэтапного раскрытия средств. Для этого целесообразно определить этапы строительства, после которых часть средств могла бы передаваться застройщику. В настоящий период времени такие этапы, подходы к их установлению в рамках строительного надзора не определены. Одним из вариантов является применение подхода на основе доли завершения строительства, рассчитанной как соотношение объема уже созданной части объекта (например, завершение определенного числа этажей) к общей площади возводимого объекта. К примеру, в случае завершения 20% строительства застройщик имеет право получить 20% средств, находящихся на счетах эскроу, в случае завершения 40% – 40% средств, 60% – 60% средств и т.д. Определение завершения конкретных этапов строительства должно осуществляться органом контроля в строительной сфере и подтверждаться его официальным заключением, которое предоставляется в банк для перевода средств застройщику со счетов эскроу.

Контроль целевого использования

Раскрытие денежных средств на счетах эскроу должно осуществляться посредством механизма контроля целевого использования средств, полученных в рамках каждого этапа. Обязанность по соблюдению целевого использования может реализовываться застройщиком с привлечением услуг банков. В частности, часть средств может направляться на погашение кредита застройщика, финансирование расходов, связанных со строительством. Перечень целевых направлений расходования может быть установлен с учетом статьи 18 Федерального закона от 30.12.2004 N 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон N 214-ФЗ).

Механизм страхового возмещения

В случае раскрытия счетов эскроу необходимо внедрить механизм страхового возмещения, используемого для защиты денежных средств (к примеру, в ситуации банкротства банка до завершения строительства). При частичном «раскрытии» счета эскроу сумма средств на счете уменьшается,

что снижает возможный объем страхового возмещения в рамках системы страхования вкладов (см. об этом: Борисова, 2020, с. 35). Страховое возмещение в этом случае может рассчитываться исходя из первоначального объема средств на счете эскроу. В то же время такой подход требует дополнительной оценки финансовых возможностей Агентства по страхованию вкладов, а также учета ситуации продолжения строительства вне зависимости от дефолта банка, где открыт счет эскроу.

Кроме того, необходимо проработать механизм возврата средств дольщиков, так как застройщик все равно имеет возможность объявить дефолт. Издержки по предоставлению услуг страхования при частичном «раскрытии» счета эскроу может взять на себя банк или Фонд защиты прав граждан – участников долевого строительства¹¹.

Правовой механизм «поэтапного» раскрытия счетов эскроу

Общие правила использования счета эскроу установлены ГК РФ¹² (§ 3, гл. 45 и гл. 47.1), а особенности совершения операций по нему при долевом строительстве предусмотрены Федеральным законом N 214-ФЗ. ГК РФ допускает возможность предусмотреть в договоре условия использования средств, размещенных на счете эскроу, до его «раскрытия» (п. 1, ст. 860.8 и п. 4, ст. 926.1). Механизм поэтапного перечисления средств со счета эскроу может основываться на праве депонента-дольщика распоряжаться деньгами в объеме, соответствующем объему завершения строительства. Право использования части средств может быть реализовано посредством расчетов платежными требованиями с заранее данным акцептом, которые снижают риск необоснованного списания в связи с проверкой банком наличия оснований для перевода средств.

Предлагается, что в договор счета эскроу включается условие о списании денежных средств в пользу застройщика на основании заранее данного согласия (акцепта) дольщика – владельца счета. Условием исполнения заранее данного акцепта является получение банком заключения контролирующего органа о завершении этапа строительства, которое направляется застройщиком банку. Сумма списания по заранее данному акцепту должна определяться исходя из объема завершения строительства, указанного в процентах в заключении органа строительного контроля. Правовой механизм поэтапного раскрытия счетов эскроу должен быть закреплен в Федеральном законе N 214-ФЗ посредством установления требований к условиям договора счета. Такими условиями должны быть: наличие заранее данного акцепта дольщика, право застройщика предъявлять требования к счету эскроу при наличии заключения контролирующего органа о завершении этапа строительства.

¹¹ Согласно Федеральному закону от 29.07.2017 N 218-ФЗ «О публично-правовой компании по защите прав граждан-участников долевого строительства при несостоятельности (банкротстве) застройщиков и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» целями деятельности Фонда является реализация государственной жилищной политики, направленной на повышение гарантии защиты прав дольщиков.

¹² Гражданский кодекс Российской Федерации.

Заключение

Проведенное исследование позволило авторам предложить методологический подход к классификации застройщиков по степени устойчивости, а также методологические основы поэтапного раскрытия счетов эскроу. Классификация застройщиков по степени надежности в данном исследовании была проведена с помощью бинарной пробит-регрессии. Исследование подтвердило обе гипотезы: увеличение количества объектов строительства негативно влияет на долю сданных объектов в срок; тип строящегося объекта определяет возможность завершения строительства в срок.

Исследование показало, что помимо стандартных финансовых показателей, доступных для анализа устойчивости застройщика, целесообразно применение институциональных показателей, характеризующих структуру строящихся объектов, а также их географическое распределение в регионах. Кроме того, наряду с использованием стандартного набора показателей CAMELS и CARAMELS, целесообразно привлечение отдельных показателей, характеризующих процесс строительства.

Применение счетов эскроу позволяет обеспечить сохранность денежных средств дольщика и защитить его от возможных проблем, связанных с выбором ненадежного застройщика, что соотносится с концепцией государственного патернализма. Счета эскроу обеспечивают сохранность денежных средств дольщика вне зависимости от выбранного им застройщика. Определение степени устойчивости позволяет Минстрою России классифицировать застройщиков с тем, чтобы создать инструменты гарантирования исполнения ими своих обязательств. Минстрой России получает инструмент выявления «понци»-застройщиков, которые изначально понимают, что не смогут исполнить взятые на себя обязательства. Использование счетов эскроу вынуждает застройщиков исполнять взятые на себя обязательства с тем, чтобы обеспечить доступ к денежным средствам. На практике целесообразно создание отдельного рейтинга устойчивости застройщиков, который мог бы быть доступен и дольщикам.

Минстрою России следует на регулярной основе осуществлять мониторинг строящихся объектов, а также совершенствовать подходы по оценке возможных срывов сроков строительства, рисков ликвидности и коммерческой привлекательности строящихся объектов. В случае выявления проблемных объектов строительства, Минстрой России может брать процесс завершения строительства под особый контроль, предполагающий, в том числе, возможность завершения строительства за счет государственных субсидий и дальнейшую реализацию недвижимости с учетом государственного участия (например, в рамках проектов по переселению из аварийного жилого фонда). Помимо этого, для предоставления наиболее актуальной информации дольщикам Минстрой России может публиковать информацию о результатах оценки застройщиков на официальном сайте. Дольщики смогут заранее выбирать того застройщика, который нацелен на исполнение взятых на себя обязательств.

Необходимо отметить, что пандемия COVID-19 продемонстрировала важность создания государственных механизмов, направленных на поддержание непрерывности хозяйственной деятельности. Даже надежные застройщики в период значительных внешних потрясений могут столкнуться с угрозой нарушения финансовой устойчивости. В периоды значительных кризисных колебаний государство должно предусмотреть создание механизма экстренного кредитования застройщиков, доступного в ситуации, когда застройщику срочно необходима дополнительная ликвидность, а также возможность предоставления денежных средств для строительства из альтернативных источников, обращение к которым не повысит стоимость строительства. Разработка порядка поэтапного использования средств дольщиков даст возможность снизить риски роста цен на недвижимость, что позволит достичь целей национального развития строительной отрасли и обеспечения качества жизни населения.

Развитие механизма «поэтапного» раскрытия счетов эскроу приведет к снижению зависимости застройщиков от привлечения кредитных средств со стороны банков. Для завершения строительства в срок возможность «поэтапного» раскрытия средств должна предоставляться устойчивым застройщикам, демонстрирующим высокий уровень финансовой стабильности, а также обладающим длительным успешным опытом строительства.

Внедрение механизма поэтапного раскрытия денежных средств на счетах эскроу потребует разработки и закрепления на уровне нормативного правового акта Правительства Российской Федерации критериев, оценивающих тип застройщиков, внедрения подходов к выдаче заключений, подтверждающих завершение этапа строительства. Необходимо четко определить механизмы контроля исполнения обязательств застройщика на каждом этапе строительства. Дальнейшие исследования в данной области должны быть направлены на создание подходов по оценке степени завершенности объектов строительства, а также доли средств на счетах эскроу, которые могут быть открыты для застройщика после завершения каждого этапа.

ЛИТЕРАТУРА

1. Betz F., Oprică S., Peltonen T., Sarlin P. Predicting distress in European banks // *Journal of Banking & Finance*. 2014. Vol. 45. No. C. P. 225–241.
2. Camerer C. Regulation for Conservatives: Behavioral Economics and the Case for “Asymmetric Paternalism” / C. Camerer, S. Issacharoff, G. Loewenstein, Ted O’Donoghue and M. Rabin // *University of Pennsylvania Law Review*. 2003. Vol. 151. No. 3. P. 1211–1254.

3. Kwon J., Wolfrom L. Analytical tools for the insurance market and macro-prudential surveillance // OECD Journal: Financial Market Trends. 2016. Vol. 1. P. 1–48.
4. LeGrand J., New B. Government Paternalism: Nanny State or Helpful Friend? // Princeton Univ Press. 2015.
5. Mas-Colell A., Whinston M.D., Green J.R. Microeconomic Theory. Oxford University Press. 1995.
6. Minsky P. Hyman. The Financial Instability Hypothesis: An Interpretation of Keynes and an Alternative to «Standard Theory» // Hyman P. Minsky Archive. 1975. Paper 38.
7. Tversky A., Kahneman D. Judgement under uncertainty // Science. 1974. No. 185. P. 1124–1131.
8. Бандорин Л.Е., Холопик К.В. Градорегулирование и административные барьеры в области освоения территорий, проектирования и строительства // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2007. – Т. II. – № 2. – С. 185–190.
9. Борисова Л.В. Счета эскроу как механизм защиты прав участников долевого строительства в условиях банкротства застройщика // Право и экономика. – 2020. – № 1. – С. 33–36.
10. Горбунова М.А., Максимова И.Г., Шилина Е.Ю. Возможности и пределы государственного регулирования потребительского поведения // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2013. – № 2. – С. 205–224.
11. Грушина О.В. Фонд накопительного жилищного страхования детей-граждан РФ: возможный механизм формирования федеральной и муниципальной инвестиционной политики в сфере жилищного строительства // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2012. – № 4. – С. 34–49.
12. Капелюшинков Р. Поведенческая экономика и «новый» патернализм // Вопросы экономики. – 2013. – № 9. – С. 66–90.
13. Кирсанов А.Р. Перспективы развития законодательства о долевом строительстве // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2018. – № 2. – Т. 197. – С. 64–75.
14. Кнутов А.В., Плаксин С.М. Ответность как инструмент государственного регулирования // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2016. – № 3. – С. 49–68.
15. Кудеев А.С. Регулирование рынка ипотечного кредитования и жилищного строительства (на примере Липецкой области) // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 4. – С. 82–104.
16. Никонова И.А., Смирнов А.Л. Проектное финансирование в России. Проблемы и направления развития. – М.: Консалтбанк, 2016.
17. Проектное финансирование: взгляд со стороны: сборник статей / кол. авторов; отв. ред. Чжоу Гэншэн. – М.: РУСАЙНС, 2019.
18. Срибная Е.А., Туманова Е.А. Государственное регулирования финансовых отношений в проектном финансировании // Экономика строительства и природопользования. – 2018. – № 69. – С. 25–32.
19. Чаплинский А.В., Плаксин С.М. Управление рисками при осуществлении государственного контроля в России // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2016. – № 2. – С. 7–29.

DEVELOPMENT OF STATE CONTROL FOR THE USE OF FUNDS IN SHARED-EQUITY CONSTRUCTION

Alexander V. Larionov

Ph.D. (in Public Administration), Leading Researcher,
Center for Strategic Forecasting and Planning, Institute of Economic
Policy and Economic Security Problems, Financial University
under the Government of the Russian Federation.

Address: 49 Leningradsky Av., 125993 Moscow, Russian Federation.

E-mail: AVLarionov@fa.ru

Elizaveta S. Salina

Post-graduate Student, Lomonosov Moscow State University.

Address: 1/13 Leninskie Gory, 119992 Moscow, Russian Federation.

E-mail: betsalina@yandex.ru

Abstract

The presented research is aimed at developing approaches of state regulation to the use of funds in shared construction placed on escrow accounts. The study focuses on the mechanism of gradual disclosure of escrow accounts for sustainable developers. The developer's ability to use funds held in escrow accounts reduces its dependence on external financing, which leads to an increase in the developer's stability, as well as an increase in the probability of delivery of construction projects on time. Granting the right to disclose escrow accounts to all developers carries significant risks of misuse of the funds received. In accordance with the theoretical concept of H. Minsky, the study suggests that among the developers may be unreliable companies that initially do not plan to fulfill their obligations. There is a research question related to determining the approach to classifying the developer's sustainability, as well as developing a mechanism for step-by-step disclosure of escrow accounts ensuring completion of construction on time. The responsibility for assessing the type of sustainability of a developer should be assigned to the Ministry of construction of Russia, which should protect shareholders from choosing an unreliable developer. The latter, in accordance with the concept of state paternalism, can be achieved by publishing official information on the website of the Ministry of construction of Russia on the results of the evaluation of developers. By identifying problematic developers, the Ministry of construction of Russia can take under special control the objects under construction. This involves the use of a mechanism to guarantee the obligations of the developer, which, for example, may include the use of state subsidies to complete the construction and implementation of the object under the program of relocation of emergency housing. The study hypothesizes a significant influence of the structure and condition of the developer's objects under construction on the type of its stability. The hypotheses are tested using an empirical assessment. Based on the constructed binary probit regression, an original approach is proposed to determine the type of developer's stability and the mechanism for step-by-step disclosure of escrow accounts for sustainable developers. The study formulates proposals for the legal formalization of the phased use of equity holders' funds by sustainable developers. In addition, an approach is proposed to provide insurance protection for the funds of shareholders after their «dislo-

sure» and partial transfer to the developer. The results of the study can be used by the Ministry of construction of the Russian Federation as part of further work on implementing the reform of shared-equity construction and improving its project financing within the framework of the national project «Housing and urban environment».

Keywords: cash; state regulation; shared-equity construction; escrow accounts; banking system; risk.

Citation: Larionov, A.V. & Salina, E.S. (2021). Razvitie gosudarstvennogo regulirovaniya ispol'zovaniya denezhnykh sredstv v ramkakh dolevogo stroitel'stva [Development of State Control for the Use of Funds in Shared-Equity Construction]. *Public Administration Issues*, no 1, pp. 100–121 (in Russian).

REFERENCES

1. Betz, F., Oprică, S., Peltonen, T. & Sarlin P. (2014). Predicting Distress in European Banks. *Journal of Banking & Finance*, vol. 45, no C, pp. 225–241.
2. Camerer, C. (2003). Regulation for Conservatives: Behavioral Economics and the Case for “Asymmetric Paternalism”. In: C. Camerer, S. Issacharoff, G. Loewenstein, Ted O'Donoghue & M. Rabin. *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 151, no 3, pp. 1211–1254.
3. Kwon, J. & Wolfrom, L. (2016). Analytical Tools for the Insurance Market and Macro-Prudential Surveillance. *OECD Journal: Financial Market Trends*, no 1, pp. 1–48.
4. LeGrand, J. & New, B. (2015). *Government Paternalism: Nanny State or Helpful Friend?* Princeton Univ Press.
5. Mas-Colell, A., Whinston, M.D. & Green, J.R. (1995). *Microeconomic Theory*. Oxford University Press.
6. Minsky, H.P. (1975). *The Financial Instability Hypothesis: An Interpretation of Keynes and an Alternative to «Standard Theory»*. Hyman P. Minsky Archive. Paper 38.
7. Tversky, A. & Kahneman, D. (1974). Judgement under Uncertainty. *Science*, no 185, pp. 1124–1131.
8. Bandorin, L. & Kholopik, K. (2007). Gradoregulirovanie i administrativnye bar'ery v oblasti osvoeniya territoriy, proektirovaniya i stroitel'stva [Cityn Planning Regulation and Administrative Barriers in the Sphere of Development, Design and Construction]. *Public Administration Issues*, no 2–3, pp. 185–190 (in Russian).
9. Borisova, L.V. (2020). Scheta eskrou kak mehanizm zashhity prav uchastnikov dolevogo stroitel'stva v usloviyakh bankrotstva zastroyshchika [Escrow Accounts as a Mechanism Protecting the Rights of Owners of Shared Construction in the Conditions of Bankruptcy of the Developer]. *Law and economy*, no 1, pp. 33–36.
10. Gorbunova, M.A., Maksimova, I.G. & Shilina, E.Yu. (2013). Vozmozhnosti i predely gosudarstvennogo regulirovaniya potrebitel'skogo povedeniya [Abilities and Restrictions of the State Control of Individual Consumption Behavior Peculiarities]. *Public Administration Issues*, no 2, pp. 205–224.

11. Grushina, O.V. (2012). Fond nakopitel'nogo zhilishhnogo strahovaniya detey-grazhdan RF: vozmozhnyy mekhanizm formirovaniya federal'noy i munitsipal'noy investitsionnoy politiki v sfere zhilishchnogo stroitel'stva [Fund of Accumulative Housing Insurance of Children-Citizens of the Russian Federation: Possible Mechanism of Formation of Federal and Municipal Investment Policy in the Sphere of Housing Construction]. *Public Administration Issues*, no 4, pp. 34–49.
12. Kapelushnikov, R. (2013). Povedencheskaya ekonomika y noviy paternalism [Behavioral Economics and the «New» Paternalism]. *Voprosi Ekonomik*, no 9, pp. 66–90.
13. Kirsanov, A.R. (2018). Perspektivy razvitiya zakonodatel'stva o dolevom stroitel'stve [Prospects for the Development of Legislation on Shared-Equity Construction]. *Property Relations in the Russian Federation*, no 2, vol. 197, pp. 64–75.
14. Knutov, A.V. & Plaksin, S.M. (2016). Otchetnost' kak instrument gosudarstvennogo regulirovaniya [Reporting as a Tool of State Regulation and Enforcement]. *Public Administration Issues*, no 3, pp. 49–68.
15. Kudeev, A.S. (2010). Regulirovanie rynka ipotechnogo kreditovaniya i zhilishchnogo stroitel'stva (na primere Lipeckoy oblasti) [Regulation of the Mortgage Lending and Housing Construction Market (on the Example of the Lipetsk Region)]. *Public Administration Issues*, no 4, pp. 82–104.
16. Nikonova, I.A. & Smirnov, A.L. (2016). *Proektnoe finansirovanie v Rossii. Problemy i napravleniya razvitiya* [Project Financing in Russia. Problems and Directions of Development]. Moscow: Konsaltbankir.
17. Chzhou Genshen (Ed.) (2019). *Proektnoe finansirovanie: vzgliad so storony. Sbornik statey* [Project Financing: A View from the Outside. Digest of Articles]. Moscow: RUSAJNS.
18. Sribnaya, E.A. & Tumanova, E.A. (2018). Gosudarstvennoe regulirovanie finansovykh otnosheniy v proektnom finansirovanii [State Regulation of Financial Relations in Project Financing]. *Economics of construction and environmental management*, no 69, pp. 25–32.
19. Chapliskiy, A.V. & Plaksin, S.M. (2016). Upravlenie riskami pri osushchestvlenii gosudarstvennogo kontrola v Rossii [Risk Management in the Implementation of State Control in Russia]. *Public Administration Issues*, no 4, pp. 7–29.

ОСОБЕННОСТИ ОЦЕНКИ КОМПЕТЕНЦИЙ ПО ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ¹

**Сладкова Н.М., Ильченко О.А.,
Степаненко А.А., Шапошников В.А.²**

Аннотация

Отсутствие системной работы по определению уровня развития компетенций государственных гражданских служащих в области информационной безопасности в условиях цифровизации повышает риски органов государственной власти РФ в данной сфере. Существующие пробелы в законодательстве, в методическом обеспечении со стороны регуляторов, в практике, принятой на государственной службе, и актуальность проблемы, подтвержденная федеральным проектом «Информационная безопасность», обусловили необходимость разработки типового оценочного инструментария и методики оценки компетенций государственных гражданских служащих по информационной безопасности. В статье описаны научно-практические подходы к разработке методического аппарата оценки и результаты его пилотного внедрения в 2019–2020 гг. Предмет исследования – методический инструментарий, включающий оценочные средства (тесты, кейсы), методику и процедуру оценки кандидатов и служащих. Представлены результаты анализа зарубежных практик, опроса востребованности методического инструментария в органах власти, анализа нормативно-правового и методического обеспечения оценки компетенций по информационной безопасности.

¹ Исследование выполнено в рамках государственного задания по теме: «Разработка методического аппарата оценки степени подготовленности государственных гражданских служащих в сфере обеспечения информационной безопасности» 2019–2020 гг.

² Сладкова Надежда Михайловна – кандидат педагогических наук, директор по развитию ФГБУ «ВНИИ труда» Минтруда России. Адрес: 105043, Москва, 4-я Парковая ул., д. 29. E-mail: n.sladkova@vcot.info
Ильченко Ольга Александровна – руководитель проектов ФГБУ «ВНИИ труда» Минтруда России. E-mail: o.ilchenko@vcot.info

Степаненко Андрей Александрович – старший аналитик ФГБУ «ВНИИ труда» Минтруда России. E-mail: andrew.a.stepanenko@gmail.com

Шапошников Виталий Анатольевич – кандидат физико-математических наук, старший аналитик ФГБУ «ВНИИ труда» Минтруда России, заместитель начальника учебно-методического отдела АНО ДПО ЦПК АИС. E-mail: Shaposhnikov.Vitalij@yandex.ru

Даны концептуальные подходы к разработке модели компетенций, оценочных средств и процедур оценки с учетом требований нормативных актов в области информационной безопасности, особенностей целевых групп оцениваемых служащих и назначения оценки. Апробация методического аппарата подтвердила его практическую ценность для органов власти. Предполагается, что применение методического инструментария даст возможность получить необходимую аналитическую информацию для определения задач и выбора программ развития компетенций, что может быть востребованным также в образовательных организациях, занимающихся подготовкой государственных гражданских служащих.

Ключевые слова: информационная безопасность; государственная служба; оценка по информационной безопасности; оценка государственных служащих; методика оценки.

Введение

Современные реалии актуализируют вопросы информационной безопасности в мировом сообществе. Глобальное информационное пространство состоит из государственных и межгосударственных компьютерных сетей, телекоммуникационных систем, сетей общего пользования, иных трансграничных каналов передачи информации. Его пользователи сегодня – почти половина населения планеты, только в период с 2002 по 2016 гг. их количество возросло с 413 млн до 3,4 млрд (World Population Review, 2021). Глобальная сеть, предоставляя несомненные преимущества, в то же время становится источником угроз для частных, корпоративных и государственных интересов. Одним из впечатляющих примеров хищения государственных секретов является раскрытая в 2013 г. «Лабораторией Касперского» деятельность шпионской сети «Красный Октябрь» (Red October). В течение пяти лет вредоносные программы передавали секреты государственных структур, посольств, научных институтов и других организаций бывших республик СССР, почти всей Западной Европы, Австралии и США (Бураева, 2015). Как отмечают специалисты, данная проблема могла бы не возникнуть в случае повсеместного применения известной технологии комплексного шифрования с использованием алгоритмов SSL/TLS. Однако, по мнению экспертов, помешал прежде всего «человеческий фактор»: организационная инертность, неграмотность, плохая информированность.

Это только один из негативных примеров: количество ежегодно обнаруживаемых в глобальной сети вредоносных объектов исчисляется миллиардами, причем год от года их становится больше примерно на 40% (Бураева, 2015). Стабильность государств в области политики, экономики, социальной сферы все более определяется состоянием национальных информационных ресурсов и способностью использовать и защищать данные.

Доктрина информационной безопасности Российской Федерации (утверждена Приказом Президента РФ от 5 декабря 2016 г. N 646) определяет информационную безопасность как «состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних информационных угроз,

при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод человека и гражданина, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальная целостность и устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации, оборона и безопасность государств».

Являясь одним из основных показателей качества данных или информации (Алексеева, 2015), безопасность не так однозначно трактуется в мировом сообществе, как это может показаться на первый взгляд. Как правило, в государственных стратегиях и реформах видны два ключевых аспекта по работе с данными государства: 1) Data Release – общедоступные данные, публикуются в открытом доступе, 2) Data Sharing – предусматривается обмен данными за счет предоставления доступа к тем данным, которые не могут быть открыты (например, персональные данные, негосударственные данные, на которые государство оказывает влияние и т. д.), инструменты для доступа научных организаций к этим данным³. В вопросах, к каким именно данным может быть применен тот или другой подход, возможны расхождения.

Тем не менее в общемировом масштабе можно отметить единодушие, касающееся отношения к данным как к основе современной экономики. Эксперты (см., например: Двинских, Талапина, 2019) приводят градацию компании Gartner по пяти этапам зрелости цифрового правительства (электронное, открытое, датацентричное, полностью цифровое и «умное»). Датацентричное правительство в соответствии с этой градацией в качестве основной технологии использует открытие всех данных, при этом показателем реализации служит количество услуг, предоставляемых на их основе. Очевидна эволюция государственного управления, начавшаяся за рубежом с реформ конца 1970-х – начала 1980-х гг. и приобретшая интернациональный характер, независимо от типа политической системы и уровня развития стран – от Монголии до США (см. об этом: Неделько и др., 2008; Потехин, 2010), включая Россию. В качестве идеологической основы таких изменений называют клиенто-ориентированный подход на уровне государственных органов и их персонала (Rman, et al., 2020; Мартынова, 2013), по-новому определяющий роль органов управления в жизни общества. При этом государство рассматривается как институт, предоставляющий качественные услуги населению (см. об этом, например: Сидоренко, Барциц, Хисамова, 2019). Среди услуг выделяются услуги, предоставляемые в электронном виде, что особенно важно для развивающихся стран (Shkarlet et al., 2020). Данный подход нашел развитие в концепции «сервисного» государства, неотъемлемыми чертами которой является управление большими данными и цифровизация информации. Получение услуг для граждан и бизнеса без посещения чиновников и органов власти видится перспективой нескольких ближайших лет.

Как отмечалось, развитие цифровизации и оборота данных кроме очевидных преимуществ (Халин, Чернова, 2018) связано также со значительными рисками для владельцев данных (Двинских, Талапина, 2019), а значит,

³ См.: Доклад Центра стратегических разработок «Государство как платформа». 2019. URL: https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/05/GOSUDARSTVO-KAK-PLATFORMA_internet.pdf (дата обращения: 20.09.2020).

требует постоянного внимания к уровню обеспечения информационной безопасности.

Ключевыми компонентами информационной безопасности в организации являются технологии, процессы деятельности и люди. При этом зарубежными и российскими экспертами подчеркивается важнейшая роль сотрудников в обеспечении информационной безопасности, значимость развития компетенций персонала в этой области. При соблюдении требований к используемым технологиям и при правильно выстроенных процессах работа по обеспечению информационной безопасности без оценки и развития компетенций сотрудников в данной области всегда будет сопряжена с рисками. Наиболее часто встречающиеся угрозы в области работы с информацией, так или иначе связанные с человеческим фактором, можно разделить на три группы:

1. Угрозы утечки конфиденциальной информации, в том числе: через компьютеры сотрудников по каналам связи (веб, e-mail, чаты, ftp, облачные сервисы и т.п.); с переносных носителей информации (USB-флешки, диски и т.п.); нарушение конфиденциальности данных, передаваемых по линиям связи вне контролируемой зоны, осуществляемое внешними нарушителями путем анализа трафика, проходящего по каналам связи (сюда же можно отнести считывание информации с оптических каналов связи интернет-провайдеров), перехват вводимой информации на компьютерах сотрудников с помощью как программных, так и технических средств (кейлогеры и т.п.); внедрение в ИТ-инфраструктуру фишинговых устройств (серверы, маршрутизаторы и т.п.) и программного обеспечения с целью перенаправления на них трафика и последующей кражи учетных данных сотрудников; печать или копирование конфиденциальной информации с последующим выносом ее за пределы организации.
2. Угрозы, связанные с внешними и внутренними злоумышленниками, в том числе: подбор паролей внутренними злоумышленниками к оборудованию и программному обеспечению во внутренней сети (BruteForce паролей); сканирование внутренней сети с целью получения различной технической информации (схемы сети, используемое ПО и т.п.); предоставление удаленного доступа к данным злоумышленнику (RDP, TeamViewer и т.п.); заражение компьютеров и серверов различным вредоносным кодом через подключаемые периферийные устройства (USB-флешки, телефоны, фотоаппараты и т.п.); заражение компьютеров и серверов различным вредоносным кодом через интернет (спам-письма, фишинговые сайты, взломанное ПО и т.п.) и др.
3. Угрозы нарушения целостности информации или ее недоступности, в том числе: нарушение целостности данных из-за ошибок пользователей, администраторов; несанкционированное изменение системной конфигурации, файлов, баз данных; плохо написанное программное обеспечение, скрипты и т.п.

В России тема использования и защиты данных нашла развитие в программе «Цифровая экономика» и призвана воплотиться в Национальной системе управления данными (НСУД). Трансформационные процессы по обе-

спечению информационной безопасности, как отмечают разработчики, в первую очередь должны быть направлены на изменение культуры, способа действий, появление новых ролей и компетенций, снижающих или исключающих риски в области информационной безопасности⁴.

Проблемы информационного развития государственных органов власти в Российской Федерации также видятся во многом в слабой готовности персонала государственной службы к инновационным методам работы в информационной среде, в том числе при разработке и реализации новых инновационных практик (Barabashev, Zaytseva, 2020). По мнению специалистов (см., например: Куракин, Костенников, 2014), уровень подготовленности современных государственных служащих в этой области можно отнести к факторам, сдерживающим инновационное развитие государственной сферы.

Для ускорения цифровизации отмечается важность разработки учебных программ по информационной безопасности для обучения населения, сотрудников госучреждений и государственных служащих. В этом контексте существенно возрастает необходимость оценки уровня готовности служащих к обеспечению информационной безопасности.

Развивая идеи влияния человеческого фактора на успех цифровой трансформации и в целом на информационную безопасность, проведенное в статье исследование базируется на компетентностном подходе к определению состояния информационной безопасности в государственных органах и фокусируется на вопросах оценки государственных гражданских служащих в сфере информационной безопасности. При этом оценка рассматривается как отправная точка для разработки программ развития и обучения государственных (и муниципальных) служащих, важнейшая часть системных мер в органах власти для достижения требуемого уровня компетенций в области информационной безопасности.

Исследуемая область

Регулирование вопросов оценки компетенций служащих по обеспечению информационной безопасности на государственной гражданской службе осуществляется Минтрудом России при взаимодействии с компетентными в данной области федеральными органами государственной власти (ФСТЭК, ФСБ, Минцифры России).

В 2017 г. Минтрудом России в качестве документа рекомендательного характера был разработан «Методический инструментальный по установлению квалификационных требований для замещения должностей государственной гражданской службы»⁵. Документ делит квалификационные требования

⁴ См.: Доклад Центра стратегических разработок «Государство как платформа». 2019. URL: https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/05/GOSUDARSTVO-KAK-PLATFORMA_internet.pdf (дата обращения: 20.09.2020).

⁵ См.: Методический инструментальный по установлению квалификационных требований для замещения должностей государственной гражданской службы, версия 3.2 (утв. Министерством труда и социальной защиты РФ). 2020. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71755218/> (дата обращения: 06.06.2020).

на базовые и профессионально-функциональные требования к образованию, стажу, знаниям и умениям. Общие для всех базовые требования к знаниям и умениям включают список требований к знаниям в области обеспечения информационной безопасности и умениям по владению информационно-коммуникационными технологиями.

Основным способом проверки знаний соискателей на должности государственной гражданской службы (в том числе по нормативным правовым актам) является тестирование. Также у соискателей с помощью специальных заданий проверяется уровень владения пакетом офисных программ. Проверка компьютерных навыков никак не связана с вопросами обеспечения информационной безопасности.

«Методика всесторонней оценки профессиональной служебной деятельности государственного гражданского служащего»⁶, также рекомендованная Минтрудом России, предусматривает оценку квалификации; профессиональных и личностных качеств (компетенций); эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего⁷ по пяти уровням: Д (неудовлетворительный), Г (недостаточный), В (достаточный), Б (высокий), А (очень высокий). На момент написания статьи ни цифровые компетенции, ни компетенции по информационной безопасности в текущую (всестороннюю) оценку не включены.

Что касается законодательно закрепленных норм в рассматриваемой области, анализ документов показал отсутствие правового регулирования фондов оценочных средств для оценки при приеме на работу или в рамках аттестации. Это характерно как для бизнеса, так и для бюджетных организаций и органов государственной власти.

Следует констатировать, что системная работа в области оценки и развития компетенций государственных гражданских служащих по информационной безопасности еще не сложилась. Такое положение дел в условиях цифровизации и перевода части служащих в дистанционный режим работы повышает риски информационной безопасности в органах государственной власти РФ (Васильева, 2018).

Необходимость усиления государственных мер в направлении создания и внедрения методического инструментария оценки компетенций государственных гражданских служащих по обеспечению информационной безопасности подтверждена задачей федерального проекта «Информационная безопасность» как части национальной программы «Цифровая экономика»⁸.

⁶ Методика всесторонней оценки профессиональной служебной деятельности государственного гражданского служащего. 2020. URL: <https://rosmintrud.ru/ministry/programms/gossluzhba/16/4/2> (дата обращения: 05.06.2020).

⁷ В случае если в государственном органе могут быть разработаны количественно измеримые показатели, оценка эффективности и результативности осуществляется по показателям.

⁸ См.: Паспорт национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации». 2020. URL: https://digital.gov.ru/uploaded/files/natsionalnaya-programma-tsifrovaya-ekonomika-rossijskoj-federatsii_NcN2nOO.pdf (дата обращения: 4.06.2020).

Предмет нашего исследования – методический аппарат определения степени подготовленности государственных гражданских служащих в сфере информационной безопасности (далее – методический аппарат), включая оценочные средства/инструменты, методику и процедуру организации оценки компетенций по обеспечению информационной безопасности.

При разработке подходов к оценке по информационной безопасности служащих в органах государственной власти мы выделили три возможных направления по созданию оценочных средств: оценочные средства для самооценки, оценочные средства для проверки компетенций на уровне организации/органа власти, а также оценка независимыми экспертами/организациями вне деятельности организации/органа власти. Наша исследовательская работа была сфокусирована на разработке оценочных средств для проверки компетенций на уровне организации/органа власти.

Приступая к исследованию, мы ставили перед собой ряд вопросов, в том числе:

1. Каково состояние работы в органах государственной власти по оценке и развитию компетенций по обеспечению информационной безопасности госслужащих? Используются ли оценочные средства для оценки компетенций в области информационной безопасности в существующей практике органов государственной власти? Какие? Какое место занимает оценка компетенций по обеспечению информационной безопасности в органах власти: в течение «жизненного цикла» служащего?
2. Какие научно-практические подходы разработки оценочных средств и методик оценки навыков обеспечения информационной безопасности существуют в мировой практике в интересах граждан, предприятий и государственных органов?
3. Каков перечень требований к знаниям, умениям, навыкам, по которым проводится оценка по информационной безопасности на государственной службе, учитывают ли они задачи цифровизации?
4. Существуют ли различия в выборе инструментов и процедуры оценки компетенций государственных гражданских служащих на разных должностях?

Существующие пробелы в законодательстве, методическом обеспечении государственной службы и актуальность проблемы обусловили необходимость разработки *типового* оценочного инструментария и методики оценки компетенций государственных гражданских служащих по информационной безопасности.

В рамках исследования рассматривался опыт зарубежных стран и отечественные практики как в государственном, так и частном секторе экономики. Дополнительно мы опирались на возможности использования элементов итоговой оценки знаний, умений и навыков по окончании образовательных программ как аналога разрабатываемой оценки. Прорабатывались правовые нормы, регулирующие формы контроля образовательной деятельности, формы аттестации обучающихся, порядок оценки результатов обучения, а также порядок, формы и процедуры применения оценоч-

ных средств в рамках реализации образовательных программ. Учитывались положения Федерального закона «О независимой оценке квалификации» от 3 июля 2016 г. N 238-ФЗ, Положения о разработке оценочных средств для проведения независимой оценки квалификации (приказ Минтруда России от 01 ноября 2016 г. N 601н), Положения о разработке наименований квалификаций и требований к квалификации, на соответствие которым проводится независимая оценка квалификации (приказ Минтруда России от 12 декабря 2016 г. N 726н).

Несмотря на то, что 238-ФЗ не регулирует вопросы оценки на государственной гражданской службе, отдельные положения данных нормативных актов были использованы в качестве базы при формировании модели оценки компетенций и при разработке оценочных средств по информационной безопасности (далее – ИБ).

Состояние работы в органах государственной власти по оценке и развитию компетенций по обеспечению информационной безопасности госслужащих

Для разработки и выбора оценочных средств было важно определить текущее состояние работы в органах государственной власти в области оценки компетенций по ИБ в отсутствие нормативно-методического обеспечения со стороны регуляторов. Для решения данной задачи в 2020 г. был проведен опрос специалистов кадровых служб, специалистов по информационной безопасности и специалистов по информационным технологиям в 66 ФОИВ, территориальных органов ФОИВ и ОИВ 83 субъектов РФ (всего более 700 ОИВ федерального и регионального уровня). В опросе участвовало 3673 служащих. Результаты опроса подтвердили гипотезу, что работа по оценке компетенций в области ИБ не является системной и регулярной и не может в полном объеме обеспечить определение требуемого перечня программ развития государственных гражданских служащих в области ИБ.

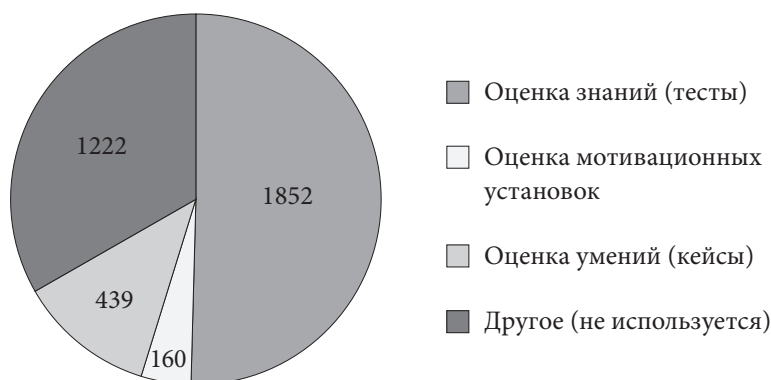
Несмотря на то, что 68% (2507) опрошенных подтвердили наличие оценки подготовленности государственных гражданских служащих к обеспечению ИБ в органах власти, отмечена низкая частота реализации такой оценки, разная глубина и охват компетенций по информационной безопасности.

Периодичность оценки один раз в три года в ходе аттестации отметили 31% (1123) респондентов. Проведение оценки в области обеспечения информационной безопасности в рамках конкурсных процедур на замещение должностей государственной гражданской службы зафиксировали только пять опрошенных (т. е. менее 1%).

В качестве оценочных средств для проверки знаний в ОГВ используются преимущественно тесты (50% ответов, 1852 респондента), кейсы как инструмент для проверки умений применяются значительно реже (12% ответов, 439 респондентов); использование заданий на оценку мотивационных установок отметили только 4% (160) опрошенных служащих (Рисунок 1).

Рисунок 1

Используемые средства оценки компетенций по информационной безопасности в органах власти



Источник: Составлен авторами.

Низкие показатели наличия и использования оценочного комплекса по информационной безопасности, а также разброс данных по видам оценочных средств (от 50% до 4% ответов) демонстрируют, с одной стороны, разный уровень работы по информационной безопасности в органах власти, с другой стороны, отсутствие рекомендованного регулятором методического комплекса. Его внедрение могло бы обеспечить полноту, комплексность и единство подходов для проверки компетенций в данной области и создать основу для предупреждения рисков, связанных с человеческим фактором.

Заметно практически полное отсутствие оценки мотивации служащих на обеспечение информационной безопасности (4%). Как показывает мировая практика, недостаток данных у руководителей об уровне мотивации сотрудников/служащих на обеспечение информационной безопасности приводит к выбору неэффективных мероприятий по развитию компетенций в области информационной безопасности и значительно влияет на риски в этой сфере.

Полученные сведения по автоматизации данного вида оценки относились только к 68% всех участников опроса и продемонстрировали низкий уровень ее технического оснащения. Так, о полной автоматизации оценки говорили только 16% (584) респондентов, о проведении оценки в частично автоматизированном формате – 17% (628) респондентов, об отсутствии автоматизации, т.е. о проведении оценки полностью на бумажном носителе, – от 33% (1207) опрошенных.

Результаты опроса подтвердили необходимость и важность разработки, апробации и внедрения единого решения для всех государственных органов оценки готовности государственных гражданских служащих к обеспечению информационной безопасности; широкого тиражирования методического аппарата, включая рекомендации по оценке мотивационных установок, и встраивания оценки в конкурсные процедуры, периодическую всестороннюю оценку и аттестацию.

Зарубежные практики оценки и развития компетенций по информационной безопасности

Важной задачей исследования был анализ существующей практики разработки и проведения оценки компетенций в области обеспечения информационной безопасности в странах с развитой экономикой, прежде всего ЕС и США.

В Европейском союзе усилия по развитию навыков по информационной безопасности носят системный характер (см. например: Соколова, 2020; Циренщиков, 2019) и реализуются последовательно: от определения модели компетенций, разработки программ обучения до создания инструментария оценки компетенций, включая самооценку. Еще в 2004 г. в ЕС создано Агентство по сетевой и информационной безопасности (ENISA – The European Union Agency for Network and Information Security, с июня 2019 г. – The European Union Agency for Cybersecurity). Одно из направлений его работы – повышение уровня подготовки граждан ЕС, поддержка просветительской и учебной деятельности в государствах – членах ЕС для безопасного использования информационно-коммуникационных технологий.

В 2010 г. агентство разработало документ «Руководство для новых пользователей: как повысить осведомленность об информационной безопасности»⁹ – практическое руководство по планированию и реализации программы повышения осведомленности в области информационной безопасности.

Что касается необходимых знаний и навыков в данной сфере, в рекомендациях для граждан ЕС 2018 г.¹⁰ делается акцент на угрозы кибербезопасности в отношении информации и связанных с нею рисков – ложных новостей, кибербуллинга и радикализации. В качестве критического риска отмечается нарушение информационной безопасности в системе государственного управления.

Оценка и одновременно обучение по информационной безопасности реализуются в рамках общеевропейских учений Cyber Europe. В учениях применяются технологии, предлагающие прохождение в онлайн-режиме захватывающих сценариев, которые разрабатываются европейскими экспертами по кибербезопасности и основаны на моделировании реальности¹¹.

Масштабность и системность работы ЕС по развитию цифровой грамотности отражается в количестве ее участников (18 национальных коалиций, свыше 300 разработчиков и более 7 млн граждан) и в числе мероприятий (11 видов), направленных на использование инструмента самоанализа SELFIE.

В США обязанности государственных организаций по проведению обучения всех сотрудников основам информационной безопасности закреплены на законодательном уровне. Федеральный закон об управлении ин-

⁹ The new users' guide: How to raise information security awareness. URL: <https://www.ifap.ru/library/book327.pdf> (дата обращения: 15.05.2019).

¹⁰ Цифровые навыки и компетенция, цифровое и онлайн обучение. Европейский фонд образования, Турин. 2019. URL: https://www.etf.europa.eu/sites/default/files/2019-08/dsc_and_dol_ru_0.pdf (дата обращения: 01.07.2019).

¹¹ Cyber Europe. 2020. URL: <https://www.cyber-europe.eu/#previous-edition> (дата обращения: 20.07.2020).

формационной безопасностью 2002 г. (FISMA)¹², являющийся Разделом III в Законе об электронном правительстве 2002 г. (публичный закон 107–347) (E-Government Act of 2002 (Public Law 107–347)), в параграфе 3544 «Обязанности федерального агентства» (Federal agency responsibilities) устанавливает обязательства по повышению осведомленности по вопросам информационной безопасности для всех сотрудников, работающих с информационными системами, включая персонал контрагентов. Для оценки и реализации программ развития компетенций по информационной безопасности сотрудники делятся на группы: «пользователи» и «специалисты в области информационных технологий». Периодическое тестирование знаний и проверка эффективности выполнения политик и процедур информационной безопасности являются регулярной практикой. Требования по повышению осведомленности в области ИБ и способы их проверки прописаны в специальном документе¹³.

Отдельного внимания заслуживает документ «Создание программы обучения и ознакомления с безопасностью информационных технологий» от 2003 г.¹⁴. В нем детально прописана тематика по основам информационной безопасности, которая должна доводиться до всех сотрудников в процессе обучения. Документом охвачено более 25 аспектов поведения сотрудника, затрагивающих все грани его деятельности в информационной системе; даны рекомендации по применению целого ряда инструментов для проверки усвоения полученных знаний.

Очевидно, что в США периодическая оценка является неотъемлемой и крайне важной частью всей программы повышения осведомленности по ИБ. При этом основным инструментом проверки знаний, как следует из документов NIST, является тестирование по набору вопросов с выбором одного или нескольких правильных ответов. В качестве дополнительных инструментов рассматриваются внезапные проверки, использование специально подготовленных рассылок, наблюдение за совершаемыми нарушениями принятых политик и регламентов ИБ и их фиксация.

Несмотря на схожесть наборов инструментов проверки знаний, используемых в документах NIST (США) и ENISA (ЕС), следует отметить, что в США требования к квалификации в отношении сотрудников, непосредственно занимающихся планированием и обеспечением информационной безопасности в организации, прописаны более детально.

Разработанный в 2011 г. Управлением кадровой службы США документ «Модель компетенций для кибербезопасности»¹⁵ определяет наборы компе-

¹² Federal Information Security Management Act of 2002. URL: https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/assets/egov_docs/final_fy14_fisma_report_02_27_2015.pdf (дата обращения: 15.06.2019).

¹³ Office of Management and Budget (OMB) Circular A-130. 2016. URL: https://csrc.nist.gov/CSRC/media/Projects/Forum/documents/aug-2016/wed945_a-130_cbales.pdf (дата обращения: 20.06.2019).

¹⁴ NIST Special Publication 800-50 «Building an Information Technology Security Awareness and Training Program» (2003). URL: <https://csrc.nist.gov/publications/detail/sp/800-50/final> (дата обращения: 20.05.2019).

¹⁵ Competency Model for Cybersecurity. 2011. URL: <https://chcoc.gov/content/competency-model-cybersecurity> (дата обращения: 16.06.2019).

тенций, необходимых специалистам по ИБ нескольких профилей, имеющих различные грейды.

Предложенный в данном документе подход используется многими государственными организациями США для стандартизации трудовых функций, выполняемых ИБ-специалистами, унификации требований к их начальной квалификации и определения потребностей в дополнительном обучении.

Документ «Национальная инициатива по образованию в области кибербезопасности (NICE): Структура кадровых ресурсов по кибербезопасности» от 2017 г.¹⁶ вводит модель определения требуемой квалификации специалистов по информационной безопасности, выполняющих трудовые функции различных специальностей и ролей.

В документе выделены 52 функциональные роли (специализации) работников, занимающихся обеспечением информационной безопасности. Для каждой из 52 специализаций сформированы списки задач и соответствующие им знания, умения и навыки (KSA) (табл. 1).

Таблица 1

Модель оценки по кибербезопасности (США)

Параметры («Национальная инициатива по образованию в области кибербезопасности (NICE): Структура кадровых ресурсов по кибербезопасности» от 2017 г.)	Кол-во	Средства оценки
Список трудовых задач	1007	Основа для разработки компетенций
Требуемые области знаний	630	Тесты на знания
Требуемые практические умения и навыки	374	Кейсы, симуляционные задания
Требуемые способности, установки	176	Психологические тесты

Источник: Составлена авторами на основе NIST Special Publication 800-181 «National Initiative for Cybersecurity Education (NICE): Cybersecurity Workforce Framework», 2017.

Методы оценки выбираются в соответствии со спецификой области проверки. Для оценки знаний используются специальные тесты; для определения умений и навыков – кейсы и симуляционные задания; способности и мотивационные установки оцениваются с помощью психологического тестирования.

Независимую оценку компетенций специалистов по ИБ в США проводят сторонние организации, занимающиеся сертификацией таких специалистов. Допускается признание полученных сертификатов в качестве подтверждения компетенций для работодателя.

Перечень сертифицирующих организаций определяется нормативными актами, среди них меморандум от 13.08.2008 «Информационный бюллетень по сертификации и программам сертификации» (Fact Sheet on Certification

¹⁶ National Initiative for Cybersecurity Education (NICE): Cybersecurity Workforce Framework. 2017. URL: <https://www.assuresign.com/blog/thinking-of-outsourcing-your-cybersecurity-strategy-read-this-first/> (дата обращения: 25.06.2019).

and Certificate Programs) для всех государственных организаций США, разработанный Управлением кадровой службы США, руководство от 19.12.2005 N 8570.01 «Программа повышения квалификации кадров по обеспечению информации» (Information Assurance Workforce Improvement Program) и директива от 11.08.2015 N 8140.01 «Управление персоналом в киберпространстве» (Cyberspace Workforce Management) для военных и гражданских ИБ-специалистов, привлекаемых на работу в U.S. Department of Defense.

Несмотря на особенности национального законодательства, различия в части подходов, в терминологии, тем не менее требования к компетенции «Информационная безопасность» в США и ЕС практически идентичны. Также во многом совпадают и используемые инструменты для оценки этой компетенции (табл. 2).

Таблица 2

Инструменты оценки. Сравнение: США, ЕС

Инструменты оценки по компетенции «Информационная безопасность»	США	ЕС
Тесты	+	+
Кейсы	+	+
Самооценка		+
Скрытые проверки	+	

Источник: Составлена авторами.

Обобщая результаты анализа опыта США и ЕС по оценке и развитию компетенций в области цифровой грамотности и информационной безопасности, можно отметить схожесть подходов к разработке и использованию инструментов оценки.

Подходы к разработке оценочных средств и методики оценки компетенций государственных гражданских служащих по обеспечению информационной безопасности

Опираясь на требования российских нормативных актов, национального проекта «Цифровизация», с учетом успешного международного опыта, текущего состояния в российских органах власти, был сформирован ряд основных подходов для разработки методического аппарата:

1. При определении квалификационных требований к государственным гражданским служащим в области обеспечения ИБ как основы для создания оценочного инструментария необходимо учитывать особенности деятельности служащих и уровни ответственности на занимаемых должностях. Кроме того, в оцениваемых знаниях, умениях и навыках должны найти отражение современные тенденции цифровизации как перспективной области развития компетенций.

2. Выбор *оптимальных методов для оценки компетенций* должен основываться на принципе их соответствия оцениваемым областям. Общемировая практика свидетельствует: проверка знаний в области ИБ требует разработки тестов; оценка уровня умений и навыков возможна через применение кейсов и симуляционных заданий, демонстрационного экзамена¹⁷; для оценки мотивационных установок используются специализированные и проверенные на практике психологические инструменты.
3. Разработка *оценочных средств* должна вестись на основе требований к тестам, кейсам и другим проверочным методикам, в том числе для аттестационных процедур в образовательной деятельности. Должны предусматриваться меры защиты от утечки информации по правильным ответам на оценочные задания.
4. Процедура, методика использования оценочных средств должна быть увязана с нормативными правовыми актами РФ, регулирующими вопросы оценки и аттестации на государственной гражданской службе. Оценка компетенций по ИБ должна быть встроена в общие процедуры тестирования и проверки умений при проведении конкурсов на замещение должности государственной гражданской службы, текущей (всесторонней или комплексной) оценки, осуществляемой по решению органа государственной власти ежегодно или в рамках очередной аттестации.

Перечисленные подходы определили последовательность и содержание этапов разработки методического комплекса оценки готовности государственных гражданских служащих по обеспечению информационной безопасности.

Систематизация требований по информационной безопасности

Для разработки оценочного инструментария прежде всего требовалось определить перечень квалификационных требований по информационной безопасности, учитывающий специфику различных должностей государственной гражданской службы¹⁸. Создание такого перечня является необходимым условием разработки и реализации программ цифровой трансформации государственных органов¹⁹.

Итоговый перечень квалификационных требований был сформирован рабочей группой при участии экспертов Минтруда России, Минцифры России, Аналитического центра при Правительстве Российской Федера-

¹⁷ На примере демонстрационного экзамена WorldSkills. URL: <https://worldskills.ru/nashi-proektyi/demonstracionnyj-ekzamen/obshhaya-informacziya.html> (дата обращения: 03.05.2020).

¹⁸ Включение области информационной безопасности в область информационных технологий закреплено в Приказе Минтруда России от 05 сентября 2013 г. N 450 «О внесении изменений в приложение к приказу Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 08 мая 2013 г. N 200 «Об утверждении перечня проектов профессиональных стандартов, разработка которых предусмотрена в 2013 году за счет средств федерального бюджета».

¹⁹ См., например, справку, размещенную на официальном сайте Минкомсвязи России «Минкомсвязь России», разъясняющую порядок формирования программ цифровой трансформации госорганов. URL: www.digital.gov.ru (дата обращения: 01.02.2021).

ции, Центра компетенций федерального проекта «Информационная безопасность» национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» (ПАО Сбербанк), Межрегиональной общественной организации «Ассоциация защиты информации». Требования определены на основе анализа федеральных законов, затрагивающих вопросы информационной безопасности в органах государственной власти. Учтено более 30 нормативных актов, разработанных ФСТЭК России, ФСБ России и Национального координационного центра по компьютерным инцидентам (НКЦКИ), регламентирующих работу Государственной системы обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак на информационные ресурсы Российской Федерации (ГосСОПКА), Центральным Банком России и Минтрудом России, которые прямо или косвенно фиксируют требования к квалификации и уровню знаний в области ИБ. Кроме того, в требованиях отражены положения разработанного Минтрудом России²⁰ Справочника квалификационных требований к специальностям, направлениям подготовки, знаниям и умениям, которые необходимы для замещения должностей государственной гражданской службы с учетом области и вида профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих.

Следует отметить, что требования к государственным служащим в области информационной безопасности сочетают знания нормативных правовых актов РФ и знания и умения в области информационно-коммуникационных технологий. Однако к моменту начала исследовательской работы все требования не были собраны в отдельный документ и не имели разграничения по должностям. Это, безусловно, затрудняло системный охват всех требований и разработку оценочного комплекса и методики оценки по ИБ. Требовалась систематизация выше обозначенных квалификационных требований. Основанием для их группировки стала модель цифровых компетенций, предложенная в рамках саммита «Группы двадцати» (G20) в апреле 2017 г.²¹

Квалификационные требования по ИБ к госслужащим были сгруппированы по пяти элементам модели цифровых компетенций:

- 1) информационная грамотность;
- 2) компьютерная грамотность;
- 3) медиа-грамотность;
- 4) коммуникативная грамотность;
- 5) грамотность внедрения технологических инноваций.

Требования в области обеспечения информационной безопасности были систематизированы с учетом элементов модели (табл. 3).

²⁰ О подготовке Справочника в соответствии с частью 8 статьи 12 Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» было объявлено в письме Минтруда России от 26 апреля 2017 г. N 18-1/10/B-3260. Обновленная версия справочника подготовлена на основе предложений государственных органов, поступивших в Минтруд России в 2018 г. – I квартале 2019 г.

²¹ Bridging the Digital Divide: Measuring Digital Literacy, G20 Insights. 2017. URL: https://www.g20-insights.org/policy_briefs/bridging-digital-divide-measuring-digital-literacy/ (дата обращения: 16.04.2020).

Таблица 3

**Систематизация требований к информационной безопасности
с учетом цифровых компетенций и квалификационных
требований, согласованных с Минтрудом России**

Предметная область требований	Знания	Умения
А. Информационная грамотность	Глоссарий по цифровизации и информационной безопасности	Применение правил безопасной работы с разными видами служебной информации, каналами получения и распространения информации
	НПА:	
	– основные НПА	
	– специальные НПА	
	– ведомственные НПА	
	Национальные, межгосударственные и международные стандарты в области информационной безопасности	Формирование требований по информационной безопасности, разработка положений, инструкций, регламентов для специалистов ИТ и ИБ
	Основы информационной безопасности и защиты информации, в том числе по работе со служебной информацией	
	Основные угрозы безопасности информации	
Б. Компьютерная грамотность	Модель нарушителя и принципы формирования политики безопасности	
	Основы безопасной работы с использованием средств автоматизации	Соблюдение правил информационной безопасности при работе на ПК, в сети, с флеш-носителями и др.
	Основы защиты информации в операционных системах, базах данных и сетях	Установка и оптимальное использование встроенных средств защиты
	Технологии защиты информации:	Установка, обеспечение сохранности (исключение потери и дублирования), использование пароля на служебном ПК. Разработка правил и проверка электронной подписи
	– идентификация, аутентификация и авторизация, в том числе правила использования паролей на служебном ПК;	
	– защита от НСД;	Внедрение и настройка средств защиты. Эксплуатация средств защиты
	– защита от вредоносного кода;	
	– сетевая безопасность;	
	– защита от атак;	
	– управление уязвимостями;	
	– криптографическая защита информации;	
	– резервное копирование;	
	– защита от утечек по техническим каналам	

Предметная область требований	Знания	Умения
Б. Компьютерная грамотность	Построение защищенных систем и сетей	Проектировка, внедрение, аттестация, аудит защищенных систем
	Управление информационной безопасностью	Эксплуатация защищенной информационной системы
	Контроль и аудит информационной безопасности	
В. Медиа-грамотность	Пользование поисковыми системами в информационной сети интернет	Поиск и получение информации (PRAVO.GOV.RU); поиск и проверка достоверности и полноты информации, полученной из интернета
	Получение информации из правовых баз данных, федерального портала проектов нормативных правовых актов	
Г. Коммуникативная грамотность	Правила безопасности информации при работе со служебной информацией и использовании информационно-телекоммуникационной сети интернет; со служебной электронной почтой и служебными ПК	Формирование правил по информационной безопасности, разработка положений, инструкций, регламентов для пользователей, в том числе по работе: – с электронной подписью; – в сети интернет; – с персональными данными. Проведение внутренних семинаров по коммуникативной грамотности для пользователей. Соблюдение правил ИБ
	Работа в системе межведомственного и ведомственного электронного документооборота, информационно-телекоммуникационных сетях	Соблюдение правил работы в системах и сетях
Д. Грамотность по технологическим инновациям	Мировые тенденции развития цифровизации	Грамотность и безопасность работы с новыми технологиями

Источник: Составлена авторами.

Примечание: Как видим, в модели требований к информационной безопасности не представлен блок «мотивационные установки». Он не был учтен при систематизации требований, так как отсутствовал в исходных документах (квалификационных требованиях в области ИБ).

Для учета специфики деятельности и уровня ответственности в модели требований по ИБ был проведен анализ должностей. Были выделены две большие группы: «пользователи» и «специалисты в области информационных технологий». Однако проведенные в ходе исследования фокус-группы с участием государственных служащих, специалистов кадровых служб и ИТ-технологий позволили уточнить структуру целевых групп.

Группа А была разделена на А1 и А2: руководителей разного уровня и «рядовых» сотрудников, имеющих разный уровень ответственности и доступа

к информации. Требования к направлению подготовки (специальности) профессионального образования служащих группы А определены требованиями по замещению должности. От пользователей требуются знания нормативных правовых актов в области ИБ (соответственно должности), инструкций по ИБ, умения владеть правилами использования ИТ-технологий, инструментов и т.п.

В отличие от пользователей, для группы «специалисты» (группа Б) обеспечение информационной безопасности является основным функционалом должности, что предусматривает оценку их квалификации как специалистов в обозначенной области.

Группа специалистов (Б), в свою очередь, была поделена на группы Б1 и Б2 с учетом специфики и предмета деятельности.

Группа Б1: ИТ-специалисты с квалификацией по информационным технологиям, которым требуется специализированная подготовка по укрупненным группам специальностей и направлений подготовки (УГСНП) – «Компьютерные и информационные науки», «Информатика и вычислительная техника», «Электроника, радиотехника и системы связи», предусмотренная соответствующими образовательными стандартами.

Группа Б2: специалисты по информационной безопасности; к данным служащим предъявляются требования по обязательной специализированной подготовке по УГСНП «Информационная безопасность».

Выбор оптимальных методов оценки компетенций и разработка оценочных средств и методики оценки

Для выбора оценочных средств в области информационной безопасности и методики их использования в различных целевых группах государственных служащих мы исходили из следующих положений:

1. Методические подходы к выбору оценочных средств, процедуре и подведению результатов оценки по информационной безопасности должны быть реализованы по аналогии с уже сложившимися практиками оценки общепрофессиональных компетенций служащих ОГВ.
2. По своему содержанию оценочное средство должно соответствовать проверяемому при оценке требованию.
3. Оценочные средства должны быть доступными для использования непрофильными специалистами в области ИТ-технологий, к которым относятся специалисты кадровой службы.
4. Оценочное средство должно быть:
 - а) индикативным (проверка ключевых и типовых рисков), не избыточным, коротким, не затратным по времени для оценки госслужащих-пользователей;
 - б) достаточно полным и объемным для госслужащих-специалистов по ИТ и ИБ.
5. Оценочное средство должно полностью соответствовать целевому назначению:
 - а) знания проверять специально разработанными тестами;
 - б) умения проверять решением кейсов;

- с) навыки (а в идеале и умения) проверять либо посредством симуляционных инструментов, моделирующих реальную ситуацию с помощью специальных технических условий, либо через независимую оценку квалификации и аудит документов, процессов, показателей информационной сферы.
6. База оценочных средств должна быть сформирована как конструктор, инструменты из которого выбираются кадровой службой для подготовки оценочного задания (совместно с руководителем ИТ-подразделения и лица, ответственного в органе государственной власти за соблюдение информационной безопасности).
7. Оценочные средства кадровой службой должны выбираться при проведении конкурсных процедур или аттестации.

Перечисленные положения позволили определить виды оценочных средств, наиболее корректных для использования в практике работы кадровых служб органов власти (см. табл. 4).

Таблица 4

Оценочные средства по информационной безопасности для разных целевых групп

Характеристика	Целевые группы оцениваемых			
	Группа А «пользователи»		Группа Б «специалисты»	
	Руководители	Все служащие	Специалисты по ИТ	Специалисты по ИБ
Что проверяется	Знания и умения ИБ общие	Знания и умения ИБ общие	Знания специальные	Знания и умения по ИБ специальные
Оценочное средство	Тесты	Кейсы	Тесты	1. Кейсы. 2. Чек-листы. 3. Гайд-интервью. 4. Симуляции
Что является основой для разработки оценочных средств	Квалификационные требования, модель цифровых компетенций	Квалификационные требования, модель цифровых компетенций	Квалификационные требования к специалистам (образовательный и профессиональный стандарт)	1. Квалификационные требования к специалистам (образовательный и профессиональный стандарт). 2. Анализ процессов ИБ органа власти
Использование	1. Конкурс на замещение. 2. Аттестация	1. Конкурс на замещение. 2. Аттестация	1. Конкурс на замещение. 2. Аттестация	1. Независимая оценка квалификации до конкурса на замещение вакантной должности. 2. Внутренний аудит (при аттестации)

Источник: Составлена авторами.

С учетом данного подхода была разработана база оценочных инструментов, содержащая:

1. Базовый комплект тестов/кейсов, который имеет разное количественное наполнение для разных групп (от 10 до 20 вопросов и кейсы).

При этом для госслужащих группы Б допускается не проводить тестирование при проведении конкурса на замещение вакантной должности в случае наличия у них сертификата по независимой оценке.

2. Дополнительный комплект тестов и кейсов для выбора по принципу конструктора, который может использоваться в зависимости от приоритетных целей органа в отношении цифровизации, от уровня развития ИТ-технологий в ОГВ, от уровня развития компетенций в области ИТ и ИБ. Дополнительный комплект содержит для разных целевых групп оценки от 60 до 140 тестовых вопросов (всего 751 тестовый вопрос), по 15 кейсов и симуляционные задачи.

Для специалистов кадровых служб была разработана методика оценки, включая содержание и последовательность действий по проведению процедур оценки и использованию оценочных средств.

В частности, предложено, чтобы тесты, кейсы и другие задания кадровая служба получала в двух комплектах – с ключами оценки и без ключей, на случай использования оценочных средств в офлайн-формате, для сохранения конфиденциальности.

Оценку по информационной безопасности рекомендовано предварять размещением инструкций и перечня нормативных актов, регулирующих данную область, в открытом доступе для подготовки кандидатов и служащих к оценочным процедурам.

Предлагаются пошаговые алгоритмы проведения оценки и подсчета результатов.

В методике также представлены типовые кадровые решения, направленные на обеспечение требуемого уровня информационной безопасности, профилактические и развивающие. Часть из них должна быть реализована в сотрудничестве с подразделением по информационной безопасности органа власти.

В качестве профилактических мер отмечена важность регулярной информационно-разъяснительной работы с госслужащими органа власти для минимизации рисков, связанных с ИБ, в частности:

- при расширении базы НПА по информационной безопасности;
- при внедрении/актуализации локальных регламентов по информационной безопасности в ОГВ;
- при выявлении типовых проблемных ситуаций в ОГВ, связанных с нарушением ИБ.

Все вышеперечисленные события рекомендуется сопровождать проведением инструктажа в очном или онлайн-формате с разбором проблемных ситуаций, в том числе типичных для данного органа власти. Должны быть разработаны и размещены в общем доступе инструкции и наглядные материалы, предупреждающие критические ситуации, связанные с информационной безопасностью. Для контроля усвоения материала рекомендуется

разрабатывать тесты. Проблемные ситуации, оформленные в виде кейсов, и разработанные тесты должны быть включены в базу оценочных средств органа власти.

Развивающие меры, предлагаемые методикой, рекомендуется реализовывать с учетом факторов:

- целевые группы (все служащие, руководители, специалисты по ИТ, специалисты по ИБ);
- вид оценки компетенции (оценка при поступлении на государственную службу, текущая оценка), по результатам которой принимаются кадровые решения;
- достигнутый по результатам оценки уровень развития компетенции по информационной безопасности (низкий результат, удовлетворительный результат, высокий результат).

Безусловно, инструментарий оценки компетенции «Информационная безопасность» государственных гражданских служащих требует постоянной актуализации и наращивания, а методика применения этого инструментария – совершенствования с учетом мнения и запроса органов государственной власти.

Апробация оценочных средств по информационной безопасности

Для проверки методического аппарата на предмет объективности, воспроизводимости, доказательности и точности результатов оценки в 2019–2020 гг. проводилась апробация с использованием разных методов: независимая экспертиза, публичное обсуждение в экспертном сообществе, публикации, пилотное внедрение.

В 2019 г. подтвердили практическую значимость и готовность методического аппарата к использованию независимые эксперты Межрегиональной общественной организации «Ассоциация защиты информации» (АЗИ), Федерального учебно-методического объединения в системе высшего образования по УГСНП «Информационная безопасность» (ФУМО ИБ), а также ряда ведущих образовательных организаций в системе ДПО по информационной безопасности.

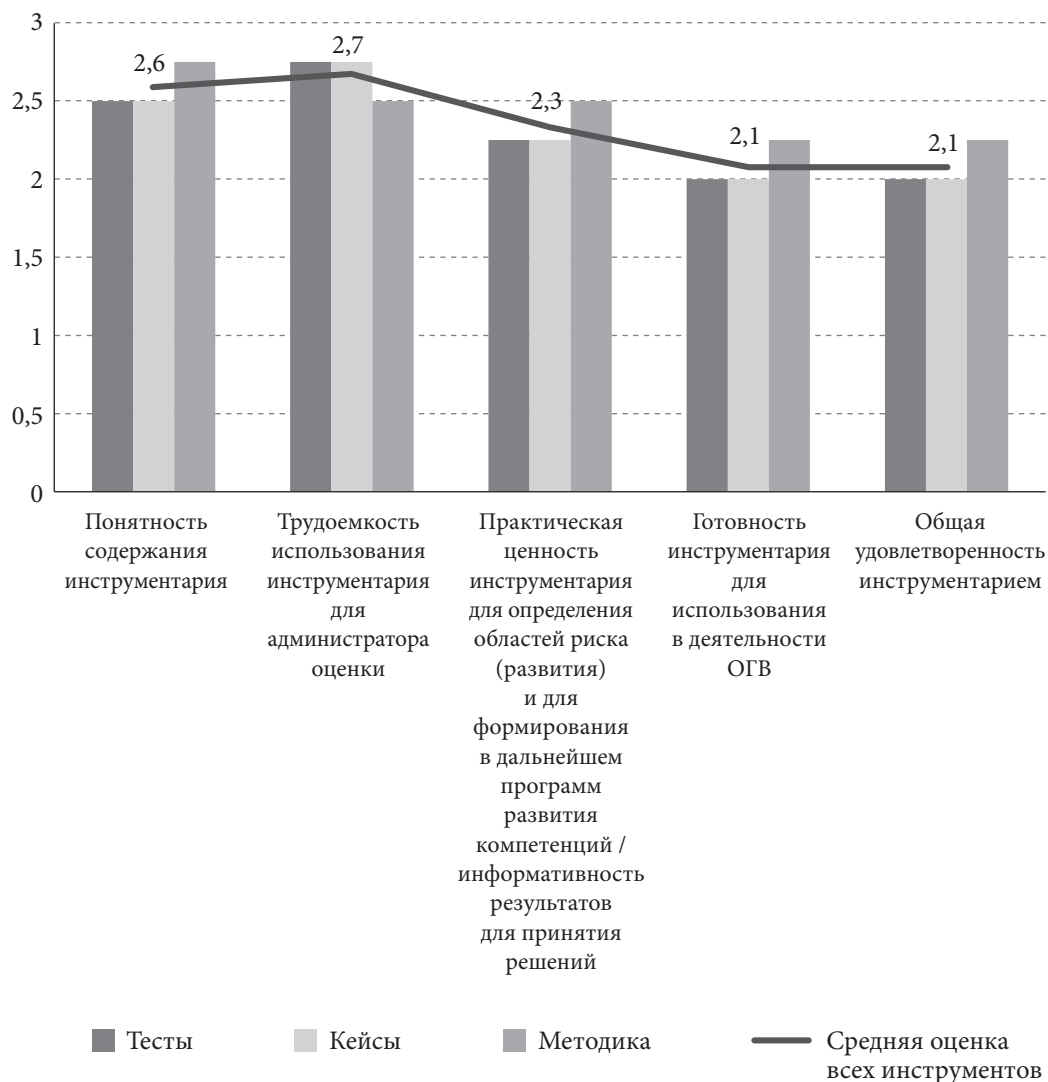
Пилотное внедрение инструментов оценки было реализовано в апреле-июле 2020 г. в четырех органах государственной власти с участием 4855 служащих всех целевых групп оцениваемых служащих (группы А – пользователи, Б – специалисты, а также кадровой службы как организатора и администратора оценки).

Проект по пилотному внедрению был направлен на экспертизу методического аппарата по трехбалльной шкале:

- 1 – есть существенные замечания;
- 2 – удобно, полезно, в целом соответствует ожиданиям, но есть несущественные замечания;
- 3 – полностью соответствует ожиданиям по критериям: понятность, трудоемкость, практическая значимость, готовность к использованию и общая удовлетворенность.

Рисунок 3

Средняя оценка всех инструментов методического аппарата по всем пилотным площадкам органов власти



Источник: Составлено авторами.

Итоговая средняя оценка всех инструментов методического аппарата составила 2,4 балла, что свидетельствует о качестве апробируемого материала. Наиболее высокая оценка получена по критериям: понятность содержания инструментария (2,6), трудоемкость использования инструментария для администратора оценки (2,7). Участники отметили практическую ценность инструментария для определения областей риска (развития) и для формирования в дальнейшем программ развития компетенций – информативность результатов для принятия решений (2,3). Средняя оценка в разрезе инструментов показала их примерную сопоставимость по обозначенным

критериям, чуть более высокую оценку получила методика (2,45), оценка тестов и кейсов составила 2,3 балла.

Пилотное внедрение продемонстрировало соответствие фактического времени, затраченного на проведение оценки, расчетному и предложенному в методике. Среднее время на прохождение тестирования составило от 10 до 20 мин, на решение кейсов – 10–15 мин. На самостоятельную подготовку варианта оценочных средств организаторами апробации в среднем затрачивалось 30 мин. Высокая оценка по критерию трудоемкости в анкетах обратной связи свидетельствует об оптимальном уровне трудозатрат на подготовку и прохождение оценочных процедур.

В целом оценка результатов апробации 2019–2020 гг. показала востребованность и практическую применимость подходов, заложенных в методику оценки, доступность инструментария для применения в практике государственных органов по решению следующих задач:

- подготовки и организации процедуры оценки;
- для предварительной подготовки целевых групп к оценочным процедурам;
- оценки кандидатов на замещение должностей государственной гражданской службы в рамках проведения конкурсных процедур;
- оценки в ходе очередной аттестации;
- принятия решений по развитию компетенций в области информационной безопасности.

Инструментарий может быть рекомендован для формирования и пополнения единой российской базы оценочных средств госслужащих в области информационной безопасности, мониторинга уровня компетенций целевых групп; разработки программ дополнительного профессионального образования для служащих; в аттестационных мероприятиях выпускников вузов (РАНХиГС, МГУ, Финансового университета и других, занимающихся подготовкой государственных гражданских служащих).

Перспектива развития предмета исследования видится в следующем:

1. Автоматизация методического комплекса. Применение разработанных оценочных средств в практике органов государственной власти с использованием информационно-коммуникационных технологий, в том числе единой информационной системы управления кадровым составом государственной гражданской службы РФ (ЕИСУ КС).
2. Регулярное пополнение/актуализация оценочной базы новыми тестами, кейсами, упражнениями, симуляциями.
3. Разработка образовательных, в том числе модульных, программ дополнительного профессионального образования в части информационной безопасности для государственных гражданских служащих с учетом модели квалификационных требований.
4. Формирование предложений/инициатив по правовому регулированию фондов оценочных средств, разработке НПА в отношении обязательности использования оценки компетенций государственных гражданских служащих по информационной безопасности для снижения рисков, связанных с человеческим фактором.

Заключение

Разработанный в ходе исследования методический аппарат дает основу для системного подхода к определению областей развития компетенций государственных гражданских служащих в сфере информационной безопасности.

Предлагаемые оценочные средства и методика оценки позволяют с высокой степенью достоверности определять готовность государственных служащих по обеспечению информационной безопасности в соответствии с квалификационными требованиями в области ИБ, учитывающими уровень ответственности и специфику должностей.

Востребованность в государственных органах, целесообразность и практическая значимость применения оценочных средств и процедуры оценки подтверждена апробацией 2019–2020 гг.

Оценка компетенций по информационной безопасности обеспечит обоснованность выбора методов и форм профессионального развития государственных гражданских служащих в области информационной безопасности, что может быть востребованным как в органах власти, так и в образовательных организациях, занимающихся подготовкой государственных гражданских служащих в данной сфере.

Актуальность результатов, полученных в ходе исследования, повышается в условиях интенсивной цифровизации органов государственной власти РФ.

ЛИТЕРАТУРА

1. Алексеева Л.Н. Система информационной безопасности органов государственной власти как основа современного государственного управления // Вестник университета. – 2015. – № 13. – С. 5–9.
2. Бураева Л.А. О некоторых вопросах обеспечения кибербезопасности в современных условиях // Теория и практика общественного развития. – 2015. – № 13. – С. 96–99.
3. Бураева Л.А. Террористические объединения в глобальном информационном пространстве // Пробелы в российском законодательстве. – 2014. – № 3. – С. 274–276.

4. Васильева Е.В., Пуляева В.Н., Юдина В.А. Развитие цифровых компетенций государственных гражданских служащих Российской Федерации // Бизнес-информатика. – 2018. – № 4. – Т. 46. – С. 28–42.
5. Двинских Д.Ю., Талапина Э.В. Риски развития оборота данных в государственном управлении // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2019. – № 3. – С. 7–30.
6. Куракин А.В., Костенников М.В. Государственная служба и информационная безопасность // Вопросы безопасности. – 2014. – № 6. – С. 18–67.
7. Маркин В.В., Осташков А.В. Мониторинг в системе оказания государственных и муниципальных услуг как инструмент реализации стратегии повышения качества государственного и муниципального управления: опыт, проблемы, рекомендации // Учебное пособие. Авторы: Неделько С. И., Осташков А. В., Матюкин С. В., Ретинская В. Н., Мурзина И. А., Кревский И. Г., Луканин А. В., Кошевой О. С. – М.: Экслибрис Пресс, 2008.
8. Мартынова С.Э. Концепция «сервисного» государства в контексте постиндустриальной парадигмы социального управления // Вестник Тюменского государственного университета. – 2013. – № 8. – С. 165–173.
9. Потехин В.А. Совершенствование властных отношений как условие модернизации управленческой деятельности // Власть. – 2010. – № 6 – С. 18–22.
10. Сидоренко Э.Л., Барциц И.Н., Хисамова З.И. Эффективность цифрового государственного управления: теоретические и прикладные аспекты // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2019. – № 2. – С. 93–114.
11. Соколова Е.И. Цифровые компетенции и новые технологии в образовании: по материалам документов европейской комиссии // Непрерывное образование: XXI век. – 2020. – № 2. – Т. 30. – С. 121–133.
12. Халин В.Г., Чернова Г.В. Цифровизация и ее влияние на российскую экономику и общество: преимущества, вызовы, угрозы и риски // Власть и экономика. Управленческое консультирование. – 2018. – № 10. – С. 46–63.
13. Циренщиков В.С. Цифровизация экономики Европы // Современная Европа. – 2019. – № 3. – С. 104–112.
14. Barabashev A., Zaytseva T. The Innovative HR Practices of Regional Administrations: Is it a New Round of Civil Service Reform in Russia? // NISPAcee Journal of Public Administration and Policy. 2020. Vol. 13. N 2. P. 229–248.
15. ENISA. Cyber Europe 2020. EU, ENISA 2019. URL: https://www.cyber-europe.eu/img/CE2020_presentation.pdf (дата обращения: 05.11.2020).
16. Rman M., Brezovšek M., Stare J. The Measurement Model of Professional Operation of State Administration // Central European Public Administration Review. 2020. Vol. 18. N 2. P. 29–52.
17. Shkarlet S., Oliychenko I., Dubyna M., Ditkovska, Zhovtok V. Comparative Analysis of Best Practices in E-Government Implementation and Use of This Experience by Developing Countries // Administratie Si Management Public. 2020. No. 34. P. 118–136.
18. World Population Review. Internet Users by Country 2021. World Population Review, USA. 2021. URL: <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/internet-users-by-country> (дата обращения: 11.01.2021).

FEATURES OF THE ASSESSMENT OF INFORMATION SECURITY COMPETENCIES OF STATE AND MUNICIPAL EMPLOYEES

Nadezhda M. Sladkova

Ph.D. (in Pedagogical Sciences), Director for Development
of the FSBI «All-Russian Research Institute of Labor»
Ministry of Labor of Russia.

Address: 29, 4th Parkovaya Str., 105043 Moscow, Russian Federation.
E-mail: n.sladkova@vcot.info

Olga A. Ilchenko

Project Manager of FSBI VNII Labor of the
Ministry of Labor of Russia, Moscow, Russia.

Address: 29, 4th Parkovaya Str., 105043 Moscow, Russian Federation.
E-mail: o.ilchenko@vcot.info

Andrei A. Stepanenko

Senior Analyst, FSBI VNII Truda, Ministry of Labor of Russia,
Address: 29, 4th Parkovaya Str., 105043 Moscow, Russian Federation.
E-mail: andrew.a.stepanenko@gmail.com

Vitaly A. Shaposhnikov

Ph.D. (Physical and Mathematical Sciences), Senior analyst
of the FSBI «All-Russian Research Institute of Labor»
of the Ministry of Labor of Russia, Deputy head of the educational
and methodological department of the ANO DPO Central Research Center AIS.
Address: 29, 4th Parkovaya Str., 105043 Moscow, Russian Federation.
E-mail: Shaposhnikov.Vitalij@yandex.ru

Abstract

The lack of systematic work to determine the level of development of the competencies of state civil servants in the field of information security in the context of digitalization increases the risks of the Russian state authorities in this area. The existing gaps in legislation, in methodological support from regulators, in the practice adopted in the civil service, and the relevance of the problem, confirmed by the federal project «Information Security», led to the need to develop a standard assessment tools and methods for assessing the competencies of state civil servants in information security. The article describes the scientific and practical approaches to the development of the methodological apparatus of assessment and the results of its pilot implementation in 2019–2020. The article describes the scientific and practical approaches to the development of the methodological apparatus for assessing competencies in information security and the results of its pilot implementation in 2019–2020. The subject of the research is methodological tools, including evaluation tools (tests, cases), methods and procedures for organizing the assessment of information security competencies for evaluating candidates and employees. The results of the analysis of foreign practices, the survey of the demand for methodological tools in government bodies, the analysis of the regulatory and methodological support for the assessment of informa-

tion security competencies are presented. This conceptual approaches to the development of competency models, assessment tools and assessment procedures taking into account the requirements of normative acts in the field of information security, the characteristics of the target groups of employees estimated and evaluation purpose. The approbation of the methodological apparatus confirmed its practical value for the authorities. It is assumed that the use of methodological tools will make it possible to obtain the necessary analytical information to determine the tasks and select programs for the development of competencies, which may also be in demand in educational organizations engaged in the training of state civil servants.

Keywords: information security; public service; information security assessment; assessment of public servants; evaluation methodology.

Citation: Sladkova, N.M., Il'chenko, O.A., Stepanenko, A.A. & Shaposhnikov, V.A. (2021). Osobennosti otsenki kompetentsii po informatsionnoi bezopasnosti gosudarstvennykh i munitsipal'nykh sluzhashchikh [Features of the Assessment of Information Security Competencies of State and Municipal Employees]. *Public Administration Issues*, no 1, pp. 122–149 (in Russian).

REFERENCES

1. Alekseeva, L.N. (2015). Sistema informacionnoy bezopasnosti organov gosudarstvennoy vlasti kak osnova sovremennogo gosudarstvennogo upravleniya [Information Security System of Public Authorities as the Basis of Modern Public Administration]. *Vestnik universiteta*, no 13, pp. 5–9.
2. Barabashev, A. & Zaytseva, T. (2020). The Innovative HR Practices of Regional Administrations: Is it a New Round of Civil Service Reform in Russia? *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, vol. 13, no 2, pp. 229–248.
3. Buraeva, L.A. (2014). Terroristicheskie ob'edineniya v global'nom informatsionnom prostranstve [Terrorist Associations in the Global Information Space]. *Probely v rossiyskom zakonodatel'stve*, no 3, pp. 274–276.
4. Buraeva, L.A. (2015). O nekotorykh voprosakh obespecheniya kiberbezopasnosti v sovremennykh usloviyakh [On Some Issues of Ensuring Cybersecurity in Modern Conditions]. *Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya*, no 13, pp. 96–99.
5. ENISA (2019). Cyber Europe 2020. EU, ENISA 2019. Available at: https://www.cyber-europe.eu/img/CE2020_presentation.pdf (accessed: 05 November 2021).
6. Dvinskikh, D.Yu. & Talapina, E.V. (2019). Riski razvitiya oborota dannykh v gosudarstvennom upravlenii [Risks of Data Turnover Development in Public Administration]. *Public Administration Issues*, no 3, pp. 7–30.
7. Halin, V.G. & Chernova, G.V. (2018). Tsifrovizatsiya i ee vliyanie na rossiyskuyu ekonomiku i obshchestvo: preimushchestva, vyzovy, ugrozy i riski [Digitalization and its Impact on the Russian Economy and Society: Advantages, Challenges, Threats and Risks]. *Vlast' i ekonomika. Upravlencheskoe konsul'tirovanie*, no 10, vol. 118, pp. 46–63.

8. Kurakin, A.V. & Kostennikov, M.V. (2014). Gosudarstvennaya sluzhba i informatsionnaya bezopasnost' [Public Service and Information Security. Security Questions]. *Voprosy bezopasnosti*, no 6, pp. 18–67.
9. Markin, V.V. & Ostashkov, A.V. (Eds) (2008). *Monitoring v sisteme okazaniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh uslug kak instrument realizatsii strategii povysheniya kachestva gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya: opyt, problemy, rekomendatsii*. Textbook [Monitoring in the System of Rendering State and Municipal Services as a Tool for Implementing a Strategy for Improving the Quality of State and Municipal Administration: Experience, Problems, Recommendations]. Moscow: Eksklibris Press.
10. Martynova, S.E. (2013). Kontseptsiya «servisnogo» gosudarstva v kontekste postindustrial'noy paradigmy sotsial'nogo upravleniya [The Concept of the «Service» State in the Context of the Post-Industrial Paradigm of Social Management]. *Vestnik Tumenskogo gosudarstvennogo universiteta*, no 8, pp. 165–173.
11. Potekhin, V.A. (2010). Sovershenstvovanie vlastnykh otnosheniy kak uslovie modernizatsii upravlencheskoy deyatel'nosti [Improvement of Power Relations as a Condition for the Modernization of Management Activities]. *Vlast'*, no 6, pp. 18–22.
12. Rman, M., Brezovšek, M. & Stare, J. (2020). The Measurement Model of Professional Operation of State Administration. *Central European Public Administration Review*, vol. 18, no 2, pp. 29–52.
13. Shkarlet, S., Oliychenko, I., Dubyna, M., Ditkovska & Zhovtok, V. (2020). Comparative Analysis of Best Practices in E-Government Implementation and Use of This Experience by Developing Countries. *Administratie Si Management Public*, no 34, pp. 118–136.
14. Sidorenko, E.L., Bartsits, I.N. & Khisamova Z.I. (2019). Otsenka effektivnosti tsifrovogo gosudarstvennogo upravleniya: Teoreticheskie i prikladnye aspekty [The Efficiency of Digital Public Administration Assessing: Theoretical and Applied Aspects]. *Public Administration Issues*, no 2, pp. 93–114.
15. Sokolova, E.I. (2020). Tsifrovye kompetentsii i novye tekhnologii v obrazovanii: po materialam dokumentov evropeyskoy komissii [Digital Competencies and New Technologies in Education: Based on the Materials of Documents of the European Commission]. *Nepreryvnoe obrazovanie: XXI vek*, no 2, vol. 30, pp. 121–133.
16. Tsirenschikov, V.S. (2019). Tsifrovizatsiya ekonomiki Evropy [Digitalization of the European Economy]. *Sovremennaya Evropa*, no 3, pp. 104–112.
17. Vasil'eva, E.V., Pulyaeva, V.N. & Yudina, V.A. (2018). Razvitie tsifrovyykh kompetentsiy gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh Rossiyskoy Federatsii [Development of Digital Competencies of State Civil Servants of the Russian Federation]. *Biznes-informatika*, no 4, vol. 46, pp. 28–42.
18. World Population Review (2021). World Population Review, USA. 2021. Available at: <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/internet-users-by-country> (accessed: 11 January 2021).

АНАЛИЗ ДИРЕКТИВНЫХ И ПРОГРАММНЫХ ДОКУМЕНТОВ ПО ЦИФРОВОЙ ИНДУСТРИАЛИЗАЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ¹

**Макарова И.В., Лепеш Г.В.,
Угольников О.Д., Мелешко Ю.В.²**

Аннотация

Новой реальностью общества и экономики является цифровизация, а ее основой – цифровая индустриализация. Эффективность цифровой индустриализации напрямую зависит от институциональных условий и сетевого взаимодействия сопредельных государств. Цель исследования – определение вектора совершенствования институциональных условий для перехода сопредельных государств к цифровой индустриализации. Объектом исследования послужили государственные директивные и программные документы Российской Федерации и Республики Беларусь, затрагивающие вопросы цифровизации промышленности. Авторами изучен феномен «цифровой индустриализации» и систематизированы знания по исследованию институциональной основы данного процесса. Это позволило обосновать целесообразность анализа директивных и программных документов по цифровизации в сопредельных государствах. Поскольку данный процесс

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и БРФФИ в рамках научного проекта № 20-510-00002.

² Макарова Ирина Валерьевна – доктор экономических наук, заместитель директора по научной работе и инновационному развитию, доцент, Пермский институт железнодорожного транспорта – филиал ФГБОУ ВО «Уральский государственный университет путей сообщения». Адрес: 614000, Пермь, ул. Максима Горького, д.1. E-mail: k511@mail.ru

Лепеш Григорий Васильевич – доктор технических наук, заведующий кафедрой, профессор, ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный экономический университет». Адрес: 191023, Санкт-Петербург, ул. Садовая, д. 21. E-mail: dept.bnit@unecon.ru; GregoryL@yandex.ru

Угольникова Ольга Дмитриевна – кандидат физико-математических наук, доцент кафедры, доцент, ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный экономический университет». Адрес: 191023, Санкт-Петербург, ул. Садовая, д. 21. E-mail: olga_ugolnikova@mail.ru

Мелешко Юлия Викторовна – кандидат экономических наук, доцент кафедры, доцент, Белорусский национальный технический университет. Адрес: Республика Беларусь, 220013, Минск, пр-т Независимости, д. 65. E-mail: meleshkojv@gmail.com

затрагивает прогресс в пяти областях: техника и технологии, производство, управление, институты и социум, анализ программных и директивных документов проводился с точки зрения технико-технологических, производственных, организационно-экономических, институциональных и социокультурных возможностей осуществления цифровизации в Российской Федерации и Республике Беларусь. Исследование позволило сделать вывод о необходимости совершенствования директивных и программных документов, затрагивающих вопросы цифровой индустриализации. Предложены рекомендации по совершенствованию, а также по формированию пилотного проекта создания экосистемы совместных цифровых проектов в промышленном комплексе Российской Федерации и Республики Беларусь.

Ключевые слова: цифровая индустриализация; государственные программы, проекты; сравнительный анализ.

В современном мире цифровизация получает все большее развитие во многих областях. Эффективность цифровизации немыслима без масштабного производства и внедрения микропроцессоров и микроконтроллеров бытовой, производственной, военной техники и средств ее дистанционного взаимодействия. В связи с этим многие отечественные и зарубежные специалисты сегодня говорят о необходимости цифровых трансформаций в промышленности и/или перехода к цифровой индустриализации.

Поскольку само понятие, подходы к исследованию методов управления, стимулирования и регулирования реализации данного процесса до конца не определены и относятся к дискуссионным, то весьма важно изучить феномен цифровой индустриализации, а также определить институциональные механизмы воздействия на него со стороны государства.

Теоретическую основу исследования составили научные работы по различным вопросам трансформации институционального подхода в условиях цифровизации экономики, в том числе перехода к цифровой индустриализации, А. Аузана (2019), О. Иншакова (2016), В. Осипова (2020), А. Татаркина (2015) и др.

Среди последних зарубежных исследований в области цифровизации государственного управления, затрагивающих регион Центральной и Восточной Европы, отметим работы, посвященные дигитализации сервисов государственных услуг и основанных на партнерстве с гражданами социальных сервисов, их адаптации под нужды потребителей (Spacek et al., 2020; Dečman, 2018; Ott et al., 2019; Androniceanu & Tvaronavičienė, 2019).

Само понятие «цифровая индустриализация» впервые стало рассматриваться в теории неоиндустриализации или новой индустриализации, где цифровая индустриализация ассоциировалась с современным этапом развития промышленности – цифровой фазой индустриализации (Бодрунов, 2018; Иноземцев, 2000), элементом информационной эпохи или эры цифровой экономики (Кастельс, 2016; Губанов, 2008, 2009).

Большинство исследователей видят цифровую индустриализацию как процесс, который затрагивает прогресс (изменения) в пяти областях: техника

и технологии, производство, управление, институты и социум. С точки зрения технико-технологического подхода (см., например: Львов (2007), Клайнкнехт (2016), Кузнец (1971), Менш (2001), Яковец (2012) и др.), к цифровой индустриализации относят переход промышленности на VI и VII технологические уклады, основанные на нанотехнологиях, цифровизации и внедрении киберфизических систем (Тривант, 2009). С точки зрения производственного и организационно-экономического подходов, в основу цифровой индустриализации закладываются концепции развития «цифрового предприятия» и «умного производства». Концепция «умного производства» была сформулирована Дж. Куинном в 1992 г. (см.: Минцберг, Куинн, Гошал, 2001), концепция «цифрового предприятия» – Н. Негропonte (директором *MIT Media Lab*) в 1996 г. (см.: Negroponte, 1995). Особенностью такого управления является интеграция отдельных предприятий или служб в единое многоуровневое информационное пространство с перспективой глобального объединения. Это влияет на формирование новых знаний, а соответственно, новых профессий и специальностей, способствует созданию новых компетенций.

В рамках институционального подхода цифровая индустриализация рассматривается с точки зрения взаимовлияния такой индустриализации и формальных/неформальных институтов (Волошин, Бондаренко, 2017), преимущественно стержневых институтов развития (государства, культуры, собственности и пр.) (Норт, 1993).

В социокультурном аспекте цифровую индустриализацию связывают с урбанизацией и, соответственно, формированием нового образа жизни общества и нового мировосприятия, ориентированного на саморазвитие, самосовершенствование, самообучение человека.

В экономической бизнес-литературе цифровую индустриализацию отождествляют с четвертой промышленной революцией или «Индустрией 4.0» (Stearns, 1994), немыслимой без широкой поддержки государства. С 2011 г., когда в Германии был озвучен один из десяти «Проектов будущего», в развитых странах мира началась реализация концепции «Индустрия 4.0» (Industry 4.0, 2011). Аналогичные программы были приняты в Китае («Сделано в Китае 2025»), Японии (Connected Factories), США (Industrial Internet), Нидерландах (Smart Factory), Великобритании (High Value Manufacturing Catapult), Италии (Fabbrica del Futuro), Франции (Usine du Futur), Бельгии (Made Different) и других странах. В данных программах предусматривается глобальная интеграция интернета, внедрение промышленного интернета и финансовых онлайн-услуг, развитие облачных вычислений, электронной коммерции, «интернета вещей», big data, экспортоориентированности производства и становление ИТ-компаний. Концепцию четвертой промышленной революции разработал профессор К. Швабе в 2011 г. (см.: Швабе, 2019), определив «Индустрию 4.0» как тренд на сквозную цифровизацию всех физических активов предприятия и их интеграцию в цифровую экосистему (Щетинина, 2017) – основу формирования «суперинтеллектуального» или «суперумного» общества, «Общества 5.0» (Super Smart Society 5.0).

Высокий интерес к проблемам перехода к цифровой индустриализации со стороны научного и бизнес-сообщества привел к тому, что в мировой экономической науке значительно возросло количество исследований, посвященных государственной поддержке и регулированию процессов цифровизации. Однако зарубежные и отечественные ученые рассматривают такие вопросы в основном с точки зрения оказания государственных услуг или перехода к электронному правительству (см., например: Bryson et al., 2014; Dunleavy et al., 2006; Janssen, Estevez, 2013; Lindgren, van Veenstra, 2018; Margetts, Dunleavy, 2013; Добролюбова, 2014). Проблемы государственной поддержки, регулирования и стимулирования цифровизации промышленности мало освещены в научной литературе, что актуализировало исследование по анализу институционального базиса цифровой индустриализации.

Анализ отечественных и зарубежных исследований последних лет показал, что научный интерес к данной проблеме не ослабевает.

Объектом настоящего исследования стали директивные и программные документы по цифровой индустриализации, действующие в отдельных странах ЕАЭС, в частности, в Российской Федерации и Республике Беларусь.

Данные страны выбраны для анализа как территории тесной интеграционной группировки, имеющие общие рынки и перспективы для развития кросс-кластерного взаимодействия. Они обладают особой идентичностью (этнической, культурной, природной, хозяйственной, экономической и прочей) и представляют собой устойчивую систему взаимосвязей, основанную на согласованной стратегии сотрудничества и ориентированную на решение проблем модернизации индустриального комплекса и обеспечения экономической безопасности территорий в контексте цифровизации.

Нашей главной задачей было выделить особенности и обосновать ключевые направления совершенствования директивных и программных документов по цифровой индустриализации Российской Федерации и Республики Беларусь. На фоне того, что современная государственная политика крупнейших стран мира ориентирована на масштабную цифровую трансформацию, Россия и Беларусь развиваются по пути адаптации успешных зарубежных практик в области «Индустрии 4.0» и наработки собственного опыта перехода к цифровой индустриализации. В связи с этим были детально изучены и проанализированы директивные и программные документы обеих стран.

Т.Я. Хабриева и Н.Н. Черногор (2018) справедливо отмечают, что институциональная база цифровой экономики по-прежнему остается в статусе «доцифровой эпохи». Для обеспечения своевременности государственной поддержки инициативы российских и белорусских производителей по быстрому внедрению цифровых технологий в промышленности, необходимо пересмотреть директивные и программные документы по цифровизации Российской Федерации и Республики Беларусь для их «перепрошивки» под цели и задачи цифровой индустриализации.

Россия и Беларусь в мировых рейтингах цифровизации

Российская Федерация и Республика Беларусь ставят своей стратегической целью адаптацию общества, экономики и промышленности к новым реалиям цифровизации. Оценить уровень «цифровой зрелости» данных стран можно с использованием различных общемировых индексов: Индекса готовности к сетевому обществу (Networked Readiness Index – NRI), Глобального индекса кибербезопасности (Global Cybersecurity Index – GCI), Индекса мобильной связи (Mobile Connectivity Index – GSMA) и проч. (табл. 1).

Таблица 1

Основные общемировые индексы цифровизации, 2018 г.

Индекс сетевой готовности		Глобальный индекс кибербезопасности		Индекс мобильной связи	
место	страна	место	страна	место	страна
1	Швеция	1	Великобритания	1	Великобритания
2	Сингапур	2	США	2	США
3	Нидерланды	3	Франция	3	Франция
...
48	Россия	26	Россия	28	Россия
...
61	Республика Беларусь	69	Республика Беларусь	37	Республика Беларусь

Источники: Network Readiness Index (<https://networkreadinessindex.org/>); Global Cybersecurity Index 2018. Geneva: International Telecommunication Union Place des Nations, 2018. URL: https://docviewer.yandex.ru/view/0/?* (дата обращения: 02.02.2021); Cornell University, INSEAD, and WIPO. Global Connectivity Index 2018, Geneva: World Intellectual Property, 2019. URL: https://www.huawei.com/minisite/gci/assets/files/gci_2018_whitepaper_en.pdf?v=20180716 (дата обращения: 02.02.2021).

С каждым годом количество индексов оценки уровня цифровизации общества, экономики, промышленности увеличивается. Так, компанией Huawei рассчитывается глобальный индекс сетевого взаимодействия (Global Connectivity Index – GCI), который интегрирует данные по объему инвестиций в информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) и уровню их зрелости, некоторые цифровые экономические показатели. Согласно данному индексу, в 2019 г. среди 79 стран мира Россия занимала 41 (39 место в 2018 г.), Республика Беларусь – 47 (47) место. По уровню развития цифрового общества (Digital Society Index – DSI) в том же году Россия заняла последнее место среди 23 стран мира (в 2018 г. – 10 место из 10 стран).

Одним из наиболее значимых элементов цифровой экономики является инновационное развитие. В 2019 г., согласно рейтингу Global Innovation Index, Россия находилась на 46, Беларусь – на 72 месте³. Обе страны входят в группу стран со средним уровнем дохода. При этом Россия, в отличие от Республики Беларусь, оказалась в группе, продемонстрировавшей показатели ниже уровня ожиданий по эффективности реализации процесса превращения инновационных ресурсов в результаты инновационной деятельности.

В целом, исходя из приведенных в рейтингах и индексах развития цифровизации данных, Россия и Беларусь занимают средние позиции, уступая США, развитым странам Европы и Азии. Для достижения «цифровой зрелости» развитые страны на национальном уровне создают благоприятные условия для гармоничного взаимодействия государства, бизнеса, науки, образования и непосредственно самих граждан при формировании цифрового будущего.

Сопоставление и анализ программных документов

На данный момент вопрос о цифровой индустриализации является стратегически важной целью развития России и Беларуси. В рамках ее достижения приоритеты, ресурсы, новые механизмы поддержки, современные формы и методы регулирования цифровой трансформации общества определяет государство.

В области выбора приоритетов государственной поддержки, стимулирования и регулирования процессов цифровизации общества и экономики наблюдаются следующие общемировые тренды: создание современной инфраструктуры; развитие человеческого капитала; обеспечение кибербезопасности; цифровизация государственных услуг; использование новых технологических решений в промышленности; поддержка науки (научных исследований в области информатизации).

Что касается цифровой индустриализации, то государственная поддержка в развитых странах касается двух основных направлений: непосредственно ИТ-сектора, включая экспорт технологий, и отраслей, использующих цифровые решения.

В России принято множество нормативно-правовых актов, в рамках которых закреплены задачи обеспечения информационной безопасности и ускоренного внедрения цифровых технологий в экономику и социальную сферу: «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. N 204; «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации», утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. N 683; «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации», утверж-

³ GLOBAL INNOVATION INDEX 2019. Creating Healthy Lives – The Future of Medical Innovation. URL: https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2019.pdf, (дата обращения: 02.02.2021).

денный Указом Президента РФ от 01.12.2016 N 642; «О Стратегии инновационного развития РФ на период до 2020 г.», утвержденный Распоряжением Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. N 2227-р; «Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2030 года», утвержденный Председателем Правительства Российской Федерации 3 января 2014 г. N ДМ-П8-5.

Основополагающими документами, определяющими цели, задачи, приоритеты, ресурсы и механизмы осуществления цифровизации в России, являются «Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы»⁴ и «Стратегия развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации на 2014–2020 годы и на перспективу до 2025 года»⁵, а также государственная программа «Информационное общество»⁶, национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации»⁷ и национальные технологические инициативы (НТИ)⁸.

В Республике Беларусь также государство уделяет внимание решению проблем цифровизации экономики и общества. В соответствии с общими трендами на уровне государства принят ряд нормативно-правовых актов: Декрет N 8 «О развитии цифровых технологий»⁹, «Стратегия развития информатизации в Республике Беларусь на 2016–2022 годы»¹⁰, «Государственная программа развития цифровой экономики и информационного общества на 2016–2020 гг.»¹¹.

При анализе представленных стратегических документов развития информационного общества и цифровой экономики России и Беларуси выявлено, что их перечень и содержание практически идентичны, исключая меры и механизмы государственной поддержки, что обусловлено различной структурой промышленности и преобладающей формой собственности.

Проведем анализ программ развития информационного общества и цифровой экономики России и Беларуси с точки зрения отражения в них вопросов развития цифровой индустриализации.

⁴ Указ Президента РФ от 09.05.2017 N 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы».

⁵ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 1 ноября 2013 г. N 2036-р «Стратегия развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации на 2014–2020 годы и на перспективу до 2025 года».

⁶ Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 N 313 (ред. от 31.03.2020) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Информационное общество"».

⁷ «Паспорт национального проекта "Национальная программа "Цифровая экономика Российской Федерации"», утвержденный президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 04.06.2019 N 7.

⁸ Постановление Правительства РФ от 18.04.2016 N 317 (ред. от 22.04.2020) «О реализации Национальной технологической инициативы».

⁹ Декрет Президента Республики Беларусь от 21 декабря 2017 г. N 8 «О развитии цифровой экономики».

¹⁰ «Стратегия развития информатизации в Республике Беларусь на 2016–2022 годы», утверждена на заседании Президиума Совета Министров от 03.11.2015 N 26.

¹¹ Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 23 марта 2016 г. N 235 «Об утверждении Государственной программы развития цифровой экономики и информационного общества на 2016–2020 годы».

Россия. Государственная программа «Информационное общество» (далее – ГП «Информационное общество») ориентирована на формирование информационного пространства в стране и обеспечение его безопасности. Она реализуется в четырех направлениях («обеспечение качественными и доступными услугами связи и доступа к информационно-телекоммуникационной инфраструктуре, создание глобальной конкурентоспособной инфраструктуры передачи данных на основе отечественных разработок; развитие информационной среды и обеспечение равного доступа населения к медиасреде; предупреждение угроз, возникающих в информационном обществе; формирование информационного государства») и включает в себя федеральную целевую программу «Развитие телерадиовещания в Российской Федерации на 2009–2018 годы». На эти цели до конца 2024 г. из средств федерального бюджета будет выделено 2,6 трлн руб.

Среди индикаторов эффективности реализации программы обозначены: достижение соответствующего качества развития ИТ-сферы и ИТ-среды. Вопросы цифровой индустриализации косвенно затронуты в рамках решения задач осуществления экономической модернизации страны («совершенствование российскими специалистами информационных технологий, которые позволят добиться серьезного влияния на процессы развития глобальных общедоступных информационных сетей с использованием суперкомпьютеров и другой необходимой материальной базы; создание собственной наземной и космической инфраструктуры передачи всех видов информации; обеспечение национальных интересов в области цифровой экономики»), а также создания высокопроизводительных рабочих мест.

Политика регионов в области цифровой индустриализации сводится к координации и мониторингу деятельности предприятий на территории субъектов Российской Федерации в целях принятия стратегических, инвестиционных, производственных, маркетинговых и продуктовых решений. Особое внимание в программе уделяется опережающему развитию приоритетных территорий – Дальневосточного и Северо-Кавказского федеральных округов, Арктической зоны Российской Федерации, Республики Крым, г. Севастополя и Калининградской области.

Параллельно с ГП «Информационное общество» реализуется *Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации»* (далее – НП «Цифровая экономика»), которая по направлениям поддержки практически идентична государственной программе. В рамках НП «Цифровая экономика» сформирован пул правовых (в сферах развития гражданского оборота, финансовых технологий, интеллектуальной собственности, телекоммуникаций, стандартизации и других), технических, организационно-управленческих и финансовых условий для развития цифровой экономики в России. В программе предложено государственную политику в области цифровизации акцентировать на следующих моментах: «глобализация и интеграция с членами Евразийского экономического союза; ориентация на собственные разработки; рост квалифицированных кадров и формирование системы качественного образования; новое качество жизни, биз-

неса и государственных услуг; создание глобальной конкурентоспособной инфраструктуры; обеспечение информационной безопасности; развитие ИТ-индустрии». На цели реализации программы до конца 2024 г. из средств федерального бюджета будет выделено 1,6 трлн руб.

Каждому из направлений НП «Цифровая экономика» соответствует отдельный федеральный проект. Так, программа интегрирует проекты по совершенствованию информационной инфраструктуры, обеспечению информационной безопасности, развитию цифрового государственного управления. В отличие от ГП «Информационное общество» национальная программа включает два новых проекта (по развитию цифровых технологий и воспитанию кадров для цифровой экономики), которые ориентированы непосредственно на развитие промышленности и ИТ-бизнеса, переход к постиндустриальному и сверхиндустриальному укладам.

Рассмотрим отдельно *Федеральный проект «Цифровые технологии»* НП «Цифровая экономика», который «способствует созданию и внедрению мер поддержки проектов на основе отечественных продуктов, сервисов и платформенных решений, основанных на сквозных цифровых технологиях (технологиях виртуальной и дополненной реальности, нейротехнологиях и искусственном интеллекте, квантовых и новых производственных технологиях, компонентах робототехники и сенсорики, системах распределенного реестра, технологиях беспроводной связи)». Предложенная в проекте модель государственного управления и поддержки перехода к цифровой индустриализации позволяет гармонично развивать цифровое производство в рамках исторически сложившихся устоев в экономике и обществе. Модель включает три направления ее реализации: 1) создание регуляторной среды цифровой трансформации промышленности; 2) разработка, интеграция и развитие платформ государственной информационной системы промышленности (ГИСП); 3) цифровая трансформация обрабатывающих отраслей промышленности. В рамках данных направлений систематизированы законодательное и информационное, кадровое обеспечение реализации проекта, информационная и аналитическая поддержка; обозначены дополнительные мультипликационные эффекты – активизация инвестиционной деятельности, рост объемов инновационного производства и экспорта, создание новых предприятий, увеличение объемов и производительности в обрабатывающей промышленности. При этом меры государственной поддержки ориентированы на: промышленные разработки цифровых платформ и программных продуктов в целях создания и (или) развития производства высокотехнологичной промышленной продукции (оператором мер поддержки данного направления выступает Министерство промышленности и торговли Российской Федерации, форма поддержки – субсидии для возмещения части затрат на разработку); проекты промышленных предприятий, направленные на внедрение цифровых и технологических решений, призванные оптимизировать производственные процессы (Фонд развития промышленности, займы по 1–5% годовых); лидирующие исследовательские центры, программа деятельности которых направлена на развитие «сквозных» цифровых технологий и их внедрение

в экономическую деятельность партнеров, деятельность предприятий приоритетных отраслей экономики и социальной сферы («Российская венчурная компания», грант); коммерческие организации, осуществляющие деятельность в области создания и внедрения цифровой продукции (услуг), создания и развития информационных технологий и технических средств (АО «Российская венчурная компания», грант); региональные и отраслевые проекты по использованию технологий или субтехнологий, включенные в состав дорожных карт сквозных цифровых технологий (Фонд «Сколково», грант); малые предприятия (Фонд содействия инновациям, гранты по программам – «Старт» и «Развитие»); российские организации, внедряющие отечественные продукты, сервисы и платформенные решения на базе сквозных цифровых технологий (Российский фонд развития информационных технологий, субсидии); госкомпании, которые намерены проводить цифровую трансформацию производства (ведущие банки, кредит со ставкой 1–5% и лимитом до 10 млрд руб); ИТ-компании (ВЭБ.РФ, субсидирование процентной ставки). Уже в 2020 г. предложено расширить меры поддержки за счет одобрения льготного лизинга, льготного кредитования и прямых инвестиций в ИТ-бизнес, малые, средние и крупные промышленные предприятия.

Федеральный проект «Цифровые технологии» только запущен, что не позволяет говорить об эффективности политики государства в отношении поддержки промышленных предприятий, ориентированных на новые технологические уклады. Востребованность мер поддержки, предложенных в рамках проекта, можно оценить количеством заявок на гранты, поданных предприятиями в 2019 г. – 1,3 тыс. ед: 822 заявки поступило в Фонд содействия инновациям, 349 – в Минпромторг России, 118 – в Российский фонд развития информационных технологий, 82 (7) – в АО «Российская венчурная компания», 34 (6) заявки – в Фонд «Сколково». В целом конкурс на предоставление грантов на поддержку «сквозных» цифровых технологий составил в среднем 4,3 претендента на грант. Самыми востребованными оказались гранты, предоставляемые малым предприятиям-разработчикам АО «Российская венчурная компания» (11,7 заявок на один грант), Фондом содействия инновациям (10,4), Российским фондом развития информационных технологий (9,1). Фондом развития промышленности было одобрено девять проектов на общую сумму займов 1,9 млрд руб.¹² Тем самым промышленная политика государства в области цифровой трансформации охватила все виды производственного бизнеса.

Федеральный проект «Кадры для цифровой экономики» ориентирован на создание ключевых условий для подготовки кадров цифровой экономики и переходу страны к новому технологическому укладу. Он реализуется в трех направлениях: «обеспечение цифровой экономики компетентными кадрами, поддержка талантливых школьников и студентов в области математики и информатики, содействие гражданам в освоении цифровой

¹² Операторы мер поддержки «сквозных» цифровых технологий подвели итоги конкурсных отборов. URL: <https://digital.gov.ru/ru/events/39614>, (дата обращения: 02.02.2021).

грамотности и компетенций цифровой экономики». Проект включает широкий перечень мер, направленных на развитие компетенций преподавателей и специалистов, занятых в экономике в условиях цифровизации (как в ИТ-отрасли, так и на предприятиях, обладающих развитыми цифровыми компетенциями), создание пласта новых профессий. В качестве мер реализации проекта обозначены законодательные, финансовые (преимущественно гранты), организационные (изменения в системе образования; создание онлайн-сервиса, способствующего повышению цифровой грамотности населения и др.), информационно-аналитические меры. Новая модель управления государственными ресурсами ориентирована на структурную перестройку системы образования, формирование кадрового потенциала (в рамках создания центров компетенций при крупных вузах, «кванториумов», программ популяризации цифровой экономики и т.д.), поддержку непрерывного образования и подготовки кадров (формирование лидеров и профессионалов цифровой экономики), развитие цифровой среды в партнерстве с наукой и производством.

Начавшаяся цифровая трансформация способствовала росту потребности рынка в ИТ-специалистах, особенно в областях искусственного интеллекта и машинного обучения. По результатам исследования Ассоциации предприятий компьютерных и информационных технологий и Минкомсвязи России, в 2019 г. количество занятых ИТ-специалистов насчитывало 1,8 млн человек, годовая потребность в ИТ-специалистах высшей квалификации оценивается в 222 тыс. человек, средней квалификации – в 76 тыс. человек¹³. Однако федеральный проект «Кадры для цифровой экономики» относится к одному из немногих, где ряд плановых показателей, касающихся подготовки кадров для реальной экономики, по итогам 2019 г. не достигнут. Так, по направлению «Подготовка лидеров и профессионалов цифровой экономики» выполнен только один показатель из четырех (из панируемых 9,7 тыс. человек по программам цифровой трансформации предприятий (Chief Digital Transformation Officer) обучились 13,5 тыс. человек в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации). При этом важно понимать, что федеральный проект «Кадры для цифровой экономики» имеет фундаментальный характер для развития цифровизации в стране, и его невыполнение может негативно повлиять на формирование ресурсов для цифровой индустриализации.

Государственная политика субъектов Российской Федерации в сфере реализации НП «Цифровая экономика» направлена на создание условий для развития отрасли ИТ (путем «поддержки информатизации важнейших отраслей экономики и реализации государственных проектов по их переводу в область современного применения ИТ»), а также образовательных проек-

¹³ Ассоциация предприятий компьютерных и информационных технологий. ИТ-кадры для цифровой экономики в России: Оценка численности ИТ-специалистов в России и прогноз потребности в них до 2024 г., 2007–2020 г. URL: https://www.tadviser.ru/images/2/22/It-personnel_research_2024_APKIT.pdf, (дата обращения: 02.02.2021).

тов (поддержку среднего профессионального образования в сфере ИТ). Участие регионов в реализации федерального проекта «Цифровые технологии» возможно в отдельных мероприятиях проекта (в рамках софинансирования федеральных проектов); проекта «Кадры для цифровой экономики» – в отдельных мероприятиях проекта (в грантах и мероприятиях профильного Министерства и Венчурного фонда развития образовательных технологий; предоставление сертификатов для обучения населения навыкам цифровой экономики; направление руководящих сотрудников на обучение по программам СДО-Университет 20.35), в создании региональной апробационной площадки.

На октябрь 2019 г. эффективность реализации проектов «Цифровые технологии» и «Кадры для цифровой экономики», выполняемых в рамках НП «Цифровая экономика», оценивалась в 22% и 0% соответственно (Гринчак и др., 2020). В результате объем финансирования первого проекта из государственного бюджета сократился практически в два раза. Такая невысокая эффективность выполнения программы ставит под сомнение ускоренное развитие и внедрение цифровых технологий в промышленность.

Что касается проработанности механизмов перехода к цифровой индустриализации в рамках реализации НП «Цифровая экономика», то можно отметить отсутствие мер, способствующих:

- увеличению доли освоенных и завоеванию новых мировых высокотехнологичных рынков;
- импортозамещению внедренных на российских предприятиях цифровых технологий;
- ориентации отечественных производителей современных ИТ-решений на экспорт;
- стимулированию крупных, малых и средних коммерческих компаний к повышению квалификации кадров, активному использованию цифровых инноваций, росту затрат на научные исследования и разработки в данной сфере;
- развитию науки (академической, отраслевой, вузовской и заводской) и наращиванию ее определяющей переход к цифровой индустриализации роли;
- расширению научного, образовательного и производственного партнерства в цифровой сфере и прочему.

Нерешенность перечисленных задач, отсутствие связи НП «Цифровая экономика» с прочими отраслевыми и специализированными программами приводит к островному (точечному) восприятию результатов программных мероприятий, необоснованному наращиванию вовлеченных в процесс реализации программы кадров на всех уровнях управления (вместо сокращения и замещения управленцев, что входит в задачи цифровизации) и формированию новых институтов развития (в большинстве своем повторяющих по функционалу уже имеющиеся). НП «Цифровая экономика», как и прочие программы развития, не ориентирована на комплексное решение задач цифровой индустриализации. Например, она должна интегрировать меры, стимулирующие цифровизацию на всех этапах жизненного цикла

товара, включая «зарождение идеи» – «разработку технологий» – «ее апробацию и внедрение в массовое производство» – «обеспечение процесса внедрения ресурсами, компетенциями и возможностями, в том числе разработку новой модели управления» – «обеспечение восприятия обществом нового продукта (услуг) и нового производства». Тем самым механизмы реализации программы должны охватывать технико-технологическое, производственные (развития ИТ-бизнеса, наличия соответствующих производственных мощностей, в том числе модернизацию и реструктуризацию производства для целей адаптации к цифровой трансформации и т.д.), организационно-экономическое, институциональное, социокультурное направления цифровой индустриализации.

Беларусь. Если сравнивать программы развития цифровизации двух стран, то можно заметить, что главный акцент в *Государственной программе развития цифровой экономики и информационного общества на 2016–2020 годы Республики Беларусь* (далее – Государственная программа) сделан на развитии технико-технологической и организационной инфраструктуры. В рамках программы запланированы три группы мероприятий (соответствующие подпрограммы):

- подпрограмма 1 «Информационно-коммуникационная инфраструктура», предусматривающая дальнейшее развитие национальной информационно-коммуникационной инфраструктуры, включая развитие стационарного и беспроводного широкополосного интернет-доступа, развитие цифрового телевизионного вещания и облачных технологий;
- подпрограмма 2 «Инфраструктура информатизации», направленная на внедрение технологий электронного правительства и развитие инфраструктуры информатизации, в том числе формирование единого информационного пространства, предоставление доступа к открытым данным, научное обеспечение развития информатизации, обеспечение безопасности информационных потоков и пр.;
- подпрограмма 3 «Цифровая трансформация», охватывающая трансформацию бизнес-процессов посредством информационно-коммуникационных технологий во всех сферах общественной жизни, а именно: развитие электронной торговли, развитие единого расчетного и информационного пространства для оплаты услуг, развитие человеческого капитала, развитие электронного здравоохранения, развитие электронного образования, развитие электронной занятости и социальной защиты населения.

В целом результаты выполнения Государственной программы за 2017–2019 гг. оцениваются как эффективные и с высокой степенью эффективности реализации. В процессе реализации предусмотренных программой мероприятий созданы новая информационная система, обеспечивающая сбор, учет, обработку, анализ сведений о доходах, налоговых льготах, уплаченном подоходном налоге с физических лиц, Национальный портал открытых данных, за период с 2016 по 2019 гг. суммарная емкость внешнего шлюза для доступа в сеть интернет увеличилась практически вдвое: с 803 Гбит/с

до 1549 Гбит/с и др. Менее интенсивно ведется выполнение мероприятий подпрограммы 3 «Цифровая трансформация»: «порядка 50% мероприятий третьей подпрограммы в настоящее время находятся в активной стадии реализации (от проведения конкурсных процедур до разработки соответствующего программного обеспечения на основании заключенных договоров), завершение которых ожидается в 2020 году» (Министерство связи и информатизации Республики Беларусь, 2020).

Государственная программа развития цифровой экономики и информационного общества на 2016–2020 гг., являясь основным программным документом, координирующим цифровизацию в Республике Беларусь на государственном уровне, направлена, в первую очередь, на обеспечение базовой инфраструктуры и не имеет отраслевых приоритетов (за исключением социальной сферы и государственного управления). Такой подход полностью соответствует цели данной программы: «совершенствование условий, содействующих трансформации сфер человеческой деятельности под воздействием ИКТ, включая формирование цифровой экономики, развитие информационного общества и совершенствование электронного правительства». В этой связи следует признать успешность выполнения данной программы, что, однако, не означает ее достаточность.

Несмотря на то, что Государственной программой развития цифровой экономики и информационного общества на 2016–2020 годы предусмотрено создание в стране цифровой инфраструктуры и развитие интернет-коммуникаций, отсутствуют целенаправленные меры по внедрению и развитию цифровых технологий в индустриальном комплексе. Принятый Декрет Президента Республики Беларусь № 8 «О развитии цифровой экономики» направлен на развитие ИТ-отрасли, что, по сути, также относится к инфраструктурным мерам. Успешно функционирующий Парк высоких технологий ориентирован главным образом на экспорт информационно-коммуникационных услуг. В 2018 г. общий объем производства Парка высоких технологий составил 93,6 млрд руб (3,2 млрд бел. руб), из которых на внутреннем рынке резиденты Парка разработали и внедрили ИТ-решений на сумму лишь 8,7 млрд руб. (297 млн бел. руб., чуть более 9%) (ПВТ показал небывалый рост экспорта, 2020).

Некоторые мероприятия по цифровизации промышленности рассмотрены в отраслевых программах развития. Например, Государственной программой развития машиностроительного комплекса Республики Беларусь на 2017–2020 годы¹⁴ определено, что «современные инновационные процессы в машиностроении базируются на технологиях высших укладов (био-, нанотехнологии, информационно-коммуникационные, авиакосмические)». Отдельные инициативы по цифровой трансформации концентрируются на уровне предприятий (как правило, крупных государственных или с государственным участием ввиду специфики развития

¹⁴ Постановление Совета Министров Республики Беларусь 7 августа 2017 г. № 588 «Об утверждении государственной программы развития машиностроительного комплекса Республики Беларусь на 2017–2020 годы».

промышленности в республике): БЕЛАЗ, АМКОДОР, ИНТЕГРАЛ и др. Единый программный документ, направленный на стимулирование цифровизации индустриального сектора и обеспечивающий комплексный подход к решению данной проблемы, на сегодняшний день в Беларуси отсутствует.

Таким образом, принятые в Республике Беларусь программные документы и нормативно-правовые акты в области цифровизации направлены на формирование базовой инфраструктуры: обеспечение доступа к интернету, развитие ключевых цифровых технологий («интернет вещей», блокчейн, облачные технологии и пр.), развитие ИТ-сектора. Приоритетными видами деятельности для цифровизации выступают государственное управление, образование, здравоохранение. Такой подход к цифровизации экономики, на наш взгляд, вполне обоснован и эффективен на начальных стадиях цифровизации, поскольку может обеспечить необходимой инфраструктурой все отрасли экономики. Однако, учитывая, что ядром экономики Республики Беларусь выступает промышленный комплекс, целесообразно перенести акцент цифровой трансформации экономики именно на индустриальный сектор с вовлечением в решение данной проблемы бизнеса.

Заключение

В целом анализ государственных программных документов показал, что модели государственной поддержки и регулирования процессов цифровизации в Российской Федерации и Республике Беларусь можно отнести к гибридным, с одной стороны, наращивающим «провалы» внутреннего рынка, с другой, к способствующим быстрому росту предложения и спроса на цифровые услуги.

Государственная политика анализируемых стран в области цифровой индустриализации пока не получила должного осмысления, она характеризуется продолжающимся самоопределением государств в новых экономических условиях. В рамках государственных программ цифровизации и сопутствующих им прочих программных документов, реализуемых в России и Беларуси, существует набор некоторых мер, эффективных для крупных корпораций, по их адаптации к новым условиям цифровой индустриализации и переходу к постиндустриальному и сверхиндустриальному укладам. Отдельные мероприятия, касающиеся цифровизации промышленности, являются элементами различных не связанных между собой отраслевых и целевых программ и проектов. Меры и механизмы инициирования и государственной поддержки цифровой трансформации промышленных предприятий по анализируемым странам нельзя назвать идентичными (в России используется более широкий набор мер поддержки, интегрирующий лучшие зарубежные практики, чем в Республике Беларусь, где в промышленности преобладают государственные предприятия или предприятия с большой долей государственной собственности). Однако для обеих стран отдельной проблемой является определение роли и места в процессе цифровой транс-

формации малого и среднего бизнеса, функционирующего как в сфере ИТ, так и в прочих отраслях промышленности. Реализуемая промышленная политика практически не затрагивает вопросы взаимодействия и совмещения интересов государства с бизнесом в процессе реализации многочисленных целей всех этих программ.

Поскольку цифровая индустриализация в контексте проводимых преобразований становится неотъемлемым элементом современного общества и экономики, то трансформация механизма экономических отношений должна восприниматься как ключевая составляющая перестройки науки и образования, бизнеса, торговли, общественного сознания в сторону формирования новой организации и нового человека. Необходимо комплексно подойти к формированию механизма «оцифровки» производственных отношений. Это делает актуальным научные и аналитические исследования по проблемам формирования единой государственной политики в области цифровой индустриализации, которая должна быть выстроена с учетом развития цифровой экокультуры, охватывая следующие направления развития промышленности: технико-технологическое; производственное; организационно-экономическое; институциональное; социокультурное. В настоящее время направление «производство» не нашло отражения в программах Республики Беларусь и отличается «выборочным подходом» в России. Интеграция политики цифровой индустриализации обеих государств в рамках Евразийского экономического союза также не получила развитие. При этом текущее положение обеих стран, их исторически сложившиеся экономические и культурные идентичности позволяют рассматривать Россию и Беларусь в качестве цифровых партнеров по формированию пилотного проекта создания экосистемы цифровых инноваций и цифровых проектов в промышленном секторе.

Такая экосистема потребует ликвидации пробелов в российском и белорусском законодательстве в связи с появлением новых видов правоотношений (информационных, виртуальных) и их юридического состава, а также формирования институционального лифта. При реализации совместных проектов цифровизации промышленности на каждом этаже институционального лифта должен быть сконцентрирован набор согласованных обеими странами правовых, программных и нормативных документов, мер и механизмов государственной поддержки, стимулирования и регулирования цифровой трансформации промышленности по этапам жизненного цикла проекта – от зарождения идеи до создания умного (инновационного) производства.

Изменения на уровне государственного управления и правового регулирования, безусловно, станут основой перехода России и Беларуси к цифровой индустриализации. Однако эти изменения должны происходить в режиме диалога между странами, с участниками формируемой экосистемы и быть подкреплены распространением сетевых форм взаимодействия на макро-, мезо- и микроуровнях.

Распространение сетей в сочетании с цифровизацией приведет к изменению порядка взаимодействия между всеми участниками производ-

ственного процесса, как со стороны Республики Беларусь, так и со стороны Российской Федерации. За счет мультифирменных сетей будет происходить объединение и рекомбинация ресурсов территорий и предприятий, возрастать функциональность каждого отдельного субъекта хозяйствования при углублении его специализации на своих основных компетенциях. Развитие открытых цифровых платформ приведет к объединению клиентов, предприятий промышленности и поставщиков услуг промышленного характера, тем самым сформируется транснациональная межфирменная производственная сеть, часто называемая «виртуальной корпорацией». Это позволит интегрировать цифровое производство, цифровые услуги и цифровые бизнес-модели обеих стран в единый процесс. Создание такой межнациональной цифровой экосистемы даст возможность серьезно пересмотреть отношение к цифровой индустриализации, позволив, с одной стороны, придать новый импульс развитию промышленности сопредельных государств, уже не первый год демонстрирующей невысокие темпы роста, и повысить ее конкурентоспособность; с другой – сломать устоявшиеся модели взаимодействия бизнеса и государства.

ЛИТЕРАТУРА

1. Аузан А.А. Цифровая экономика как экономика: институциональные тренды // Вестник Московского университета. Серия 6: Экономика. – 2019. – № 6. – С. 12–19.
2. Байнев В.Ф. Цифровая индустриализация ЕАЭС как технико-технологический фундамент его экономического суверенитета // Проблемы современной экономики. – 2019. – № 3. – Т. 71. – С. 132–136.
3. Бодрунов С.Д. Ноономика: Монография. – М.: Культурная революция, 2018.
4. Волошин А.И., Бондаренко Е.В. Необходимость финансового планирования в условиях современной экономики // Международный научный журнал «Инновационная наука». – 2017. – № 2-1. – С. 160–164.
5. Гринчак Н.П., Богачев В.Р., Кудревич В.В. О ходе выполнения программы «Цифровая экономика Российской Федерации» // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. – 2020. – № 3-2. – Т. 42. – С. 30–33.

6. Губанов С. К политике неоиндустриализации России // Экономист. – 2009. – № 9. – С. 3–20.
7. Губанов С. Неоиндустриализация плюс вертикальная интеграция (о формуле развития России) // Экономист. – 2008. – № 9. – С. 3–27.
8. Добролюбова Е.И., Южаков В.Н., Александров О.В. Внедрение управления по результатам в рамках реализации административной реформы в Российской Федерации: на пути к созданию новой модели государственного управления // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2014. – № 2. – С. 28–47.
9. Иноземцев В.Л. Современное постиндустриальное общество: природа, противоречия, перспективы: учеб. пособие для студентов вузов. – М.: Логос, 2000.
10. Иншаков О.В., Иншакова Е.И. Развитие мировой и российской наноиндустрии: результаты и проблемы // Экономическая наука современной России. – 2016. – № 4. – Т. 75. – С. 65–78.
11. Кастельс М. Власть коммуникации: учеб. пособие; Пер. с англ. Н. М. Тылевич ; под науч. ред. А. И. Черных. – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2016.
12. Львов Д.С. Новая промышленная политика России // Экономическая наука современной России. – 2007. – № 3. – Т. 38. – С. 9–12.
13. Менш Г. Технологический пат: инновации преодолевают депрессию. – М.: Экономика, 2001.
14. Минцберг Г., Куинн Дж., Гошал С. Стратегический процесс. Концепции, проблемы, решения. – СПб.: Питер, 2001.
15. Нанотехнологии как ключевой фактор нового технологического уклада в экономике / Под ред. С.Ю. Глазьева, В.В. Харитоновой. – М.: Тривант, 2009.
16. Норт Д.С. Институты и экономический рост: историческое введение // THESIS. – 1993. – № 2. – С. 69–91.
17. О результатах реализации Государственной программы развития цифровой экономики и информационного общества на 2016–2020 годы в 2019 году // Министерство связи и информатизации Республики Беларусь. – 2020. URL: <https://www.mpt.gov.by/ru/gosudarstvennaya-programma-razvitiya-cifrovoy-ekonomiki-i-informacionnogo-obshchestva> (дата обращения: 19.06.2020).
18. ПВТ показал небывалый рост экспорта // Парк высоких технологий. – 2020. URL: <http://www.park.by/post-2327> (дата обращения: 19.06.2020).
19. Татаркин А.И. Поведенческая готовность Российской Федерации к новой индустриализации // Федерализм. – 2015. – № 2. – Т. 78. – С. 29–44.
20. Хабриева Т.Я., Черногор Н.Н. Право в условиях цифровой реальности // Журнал российского права. – 2018. – № 1. – С. 86.
21. Швабе К. Технологии Четвертой промышленной революции. – М.: БОМБОРА, 2019.
22. Щетинина Н.Ю. Индустрия 4.0: практические аспекты реализации в российских условиях // Модели, системы, сети в экономике, технике, природе и обществе. – 2017. – № 1. – Т. 21. – С. 75–84.
23. Яковец Ю.В. Научно-технологическая революция XXI века в ритме смены цивилизационных циклов // Философия хозяйства. – 2012. – № 5. – Т. 83. – С. 213–221.

24. Androniceanu A., Tvaronavičienė M. Developing a Holistic System for Social Assistance Services Based on Effective and Sustainable Partnerships. // *Administratie si Management Public*. 2019. No. 33. P. 103–118.
25. Bryson J., Crosby B., Bloomberg L. Public Value Governance: Moving beyond Traditional Public Administration and the New Public Management // *Public Administration Review*. 2014. Vol. 74. No. 4. P. 445–456.
26. Dečman M. The Analysis of E-Government Services Adoption and Use in Slovenian Information Society between 2014 and 2017 // *Central European Public Administration Review*. 2018. Vol. 16. No. 2. P. 193–215.
27. Dunleavy P., Margetts H., Bastow S., Tinkler J. New Public Management Is Dead – Long Live Digital-Era Governance // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2006. Vol. 16. No. 3. P. 467–494.
28. Industry 4.0. The background to Plattform Industry 4.0. 2011. URL: www.plattform-i40.de/I40/Navigation/EN/ThePlatform/PlattformIndustrie40/plattform-industrie-40.html (дата обращения: 19.06.2020).
29. Janssen M., Estevez E. Lean Government and Platform-Based Governance – Doing More with Less // *Government Information Quarterly*. 2013. Vol. 30. P. 1–8.
30. Klaincknecht A. Innovation Patterns in Crisis and Prosperity. Shumpeter's Long Cycles Reconsidered. London, Springer. 2016.
31. Kuznets S. Economic Growth of Nations: Total Output and Production Structure. USA, Belknap Press of Harvard University Press. 1971.
32. Lindgren I., van Veenstra A.F. Digital Government Transformation: a Case Illustrating Public E-service Development as Part of Public Sector Transformation // *Dgo '18 Proceedings of the 19th Annual International Conference on Digital Government Research*. 2018. URL: <https://doi.org/10.1145/3209281.3209302> (дата обращения: 22.05.2018).
33. Margetts H., Dunleavy P. The Second Wave of Digital-Era Governance: a Quasi-Paradigm for Government on the Web // *Philosophical Transactions of the Royal Society*. 2013. Vol. 371: 20120382. URL: <http://dx.doi.org/10.1098/rsta.2012.0382> (дата обращения: 22.05.2018).
34. Negroponte N. Being Digital. NY, Knopf. 1995. URL: <http://inance.ru/2017/09/cifrovaya-ekonomika/> (дата обращения: 10.05.2018).
35. Ott K., Bronić M., Stanić B., Klun M., Benčina J. Determinants of Online Local Budget Transparency in Croatia and Slovenia. // *Central European Public Administration Review*. 2019. Vol. 17. No. 2. P. 167–188.
36. Spacek D., Csoto M., Urs N. Questioning the Real Citizen-Centricity of e-Government Development: Digitalization of G2C Services in Selected CEE Countries. // *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. 2020. Vol. 13. N 1. P. 213–243.
37. Stearns P.N. Encyclopedia of the Social History. New York, London. 1994.
38. Yankovskaya V.V., Osipov V.S., Zeldner A.G., Panova T.V., Mishchenko V.V. Institutional matrix of social management in region's economy: stability and sustainability vs innovations and digitalization // *International Journal of Sociology and Social Policy*. 2020. Vol. 40. No. 5/6. P. 105–126.

ANALYSIS OF DIRECTIVE AND POLICY DOCUMENTS ON DIGITAL INDUSTRIALIZATION OF THE RUSSIAN FEDERATION AND THE REPUBLIC OF BELARUS¹⁵

Irina V. Makarova

Doctor of Economics, Deputy Director for Research
and Innovative Development, Associate Professor,
Perm Institute of Railway Transport.
Address: 1 Maxim Gorky St., 614000 Perm, Russian Federation.
E-mail: k511@mail.ru

Grigory V. Lepesh

Doctor of Technical Sciences, Professor, Head of Department.
St. Petersburg State University of Economics.
Address: 21 St. Petersburg, Sadovaya, 191023 Russian Federation.
E-mail: dept.bnit@unecon.ru; GregoryL@yandex.ru

Olga D. Ugolnikova

Ph.D. (Physical and Mathematical Sciences), Associate Professor,
St. Petersburg State University of Economics.
Address: 21 Sadovaya, 191023 St. Petersburg, Russian Federation.
E-mail: olga_ugolnikova@mail.ru

Julia V. Meleshko

Ph.D. (Economics), Associate Professor. Belarusian National Technical University.
Address: 65 Nezavisimosti Av., 220013 Minsk, Republic of Belarus.
E-mail: meleshkojv@gmail.com

Annotation

Digitalization is becoming a new reality in the development of society and the economy, digital industrialization is its basis. The effectiveness of the implementation of such industrialization directly depends on the solution of the fundamental tasks of forming favorable institutional conditions and effective network interaction of neighboring states, which has actualized the research topic. The aim of the study is to determine the vector of improving the institutional conditions for the transition of neighboring states to digital industrialization. The object of the research is determined by the state directive and program documents of the Russian Federation and the Republic of Belarus, affecting the issues of digitalization of industry. The research used methods of comparative, informational, statistical analysis, content analysis, a formalized method of parsing and analysis of directive and program documents. The authors studied the phenomenon of "digital industrialization" and systematized knowledge on the study of the institutional basis for the implementation of this process, which made it possible to substantiate the expediency of analyzing directive and program documents on digitalization in neighboring states. The analytical methodology is based on the theoretical premise that this process affects

¹⁵ The reported study was funded by RFBR and BRFR, project number 20-510-00002.

progress in five areas: engineering and technology, production, management, institutions and society. Accordingly, the analysis of program and directive documents was carried out from the point of view of ensuring technical and technological, production, organizational, economic, institutional and socio-cultural opportunities for digitalization in the Russian Federation and the Republic of Belarus. The results of the study are recommendations for improving policy and policy documents affecting digital industrialization, as well as for forming a pilot project to create an ecosystem for the implementation of joint digital projects in the industrial complex of the Russian Federation and the Republic of Belarus.

Keywords: digital industrialization; government programs, projects; comparative analysis.

JEL: M48

Citation: Makarova, I.V., Lepesh, G.V., Ugolnikova, O.D. & Meleshko, J.V. (2021). Analiz direktivnykh i programnykh dokumentov po tsifrovoy industrializatsii Rossiyskoy Federatsii i Respubliki Belarus' [Analysis of Directive and Policy Documents on Digital Industrialization of the Russian Federation and the Republic of Belarus]. *Public Administration Issues*, no 1, pp. 150–172 (in Russian).

REFERENCES

1. Auzan, A.A. (2019). Tsifrovaya ekonomika kak ekonomika: institutsional'nyye trendy [Digital Economy as an Economy: Institutional Trends]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 6: Ekonomika*, no 6, pp. 12–19.
2. Androniceanu, A. & Tvaronavičienė, M. (2019). Developing a Holistic System for Social Assistance Services Based on Effective and Sustainable Partnerships. *Administratie si Management Public*, no 33, pp. 103–118.
3. Baynev, V.F. (2019). Tsifrovaya industrializatsiya YEAEs kak tekhniko-tehnologicheskii fundament yego ekonomicheskogo suvereniteta [Digital Industrialization of the EAEU as a Technical and Technological Foundation of Its Economic Sovereignty]. *Problemy sovremennoy ekonomiki*, no 3, vol. 71, pp. 132–136.
4. Bodrunov, S.D. (2018). *Noonomika* [Noonomics]. Moscow: Kul'turnaya revolyutsiya.
5. Bryson, J., Crosby, B. & Bloomberg, L. (2014). Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review*, vol. 74, no 4, pp. 445–456.
6. Dečman, M. (2018). The Analysis of E-Government Services Adoption and Use in Slovenian Information Society between 2014 and 2017. *Central European Public Administration Review*, vol. 16, no 2, pp. 193–215.
7. Dobrolyubova, E.I., Yuzhakov, V.N. & Aleksandrov, O.V. (2014). Vnedreniye upravleniya po rezul'tatam v ramkakh realizatsii administrativnoy reformy v Rossiyskoy Federatsii: na puti k sozdaniyu novoy modeli gosudarstvennogo upravleniya [Implementation of Results-Based Management in the Framework of the Administrative Reform in the Russian Federation: On the Way to Creating a New Model of Public Administration]. *Public Administration Issues*, no 2, pp. 28–47.

8. Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S. & Tinkler, J. (2006). New Public Management Is Dead – Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*. vol. 16, no 3, pp. 467–494.
9. Grinchak, N.P., Bogachov, V.R. & Kudrevich, V.V. (2020). O khode vypolneniya programmy «Tsifrovaya ekonomika Rossiyskoy Federatsii» [On the Progress of the Digital Economy of the Russian Federation Program]. *Mezhdunarodnyy zhurnal gumanitarnykh i yestestvennykh nauk* [International Journal of Humanities and Natural Sciences], no 3–2, vol. 42, pp. 30–33.
10. Gubanov, S. (2008). Neoindustrializatsiya plyus vertikal'naya integratsiya (o formule razvitiya Rossii) [Neoindustrialization Plus Vertical Integration (About the Formula for the Development of Russia)]. *Ekonomist*, no 9, pp. 3–27.
11. Gubanov, S. (2009). K politike neoindustrializatsii Rossii [Towards the Policy of Neo-Industrialization of Russia]. *Ekonomist*, no 9, pp. 3–20.
12. *Industry 4.0 The background to Platform Industry 4.0*. (2011). Available at: www.plattform-i40.de/I40/Navigation/EN/ThePlatform/PlattformIndustrie40/plattform-industrie-40.html (accessed: 19 June 2020).
13. Inozemtsev, V.L. (2000). *Sovremennoye postindustrial'noye obshchestvo: priroda, protivorechiya, perspektivy* [Modern Post-Industrial Society: Nature, Contradictions, Prospects]. Moscow: Logos.
14. Inshakov, O.V. & Inshakova, E.I. (2016). Razvitiye mirovoy i rossiyskoy nanoindustrii: rezul'taty i problemy [Development of the World and Russian Nanoindustry: Results and Problems]. *Ekonomicheskaya nauka sovremennoy Rossii*, no 4, vol. 75, pp. 65–78.
15. Janssen, M. & Estevez, E. (2013). Lean Government and Platform-Based Governance – Doing More with Less. *Government Information Quarterly*, no 30, pp. 1–8. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2012.11.003> (accessed: 1 October 2018).
16. Kastel's, M. (2016). *Vlast' kommunikatsii* [Power of communication]. Moscow: HSE.
17. Khabriyeva, T.Ya. & Chernogor, N.N. (2018). Pravo v usloviyakh tsifrovoy real'nosti [Law in digital reality]. *Zhurnal rossiyskogo prava*, no 1, pp. 86.
18. Klaincknecht, A. (2016). *Innovation Patterns in Crisis and Prosperity. Shumpeter's Long Cycles Reconsidered*. London: Springer.
19. Kuznets, S. (1971). *Economic Growth of Nations: Total Output and Production Structure*. USA: Belknap Press of Harvard University Press.
20. Lindgren, I. & Van Veenstra, A.F. (2018). Digital Government Transformation: a Case Illustrating Public E-service Development as Part of Public Sector Transformation. *Dgo '18 Proceedings of the 19th Annual International Conference on Digital Government Research*. Available at: <https://doi.org/10.1145/3209281.3209302> (accessed: 22 May 2018).
21. Lvov, D.S. (2007). Novaya promyshlennaya politika Rossii [New Industrial Policy of Russia]. *Ekonomicheskaya nauka sovremennoy Rossii*, no 3, vol. 38, pp. 9–12.
22. Margetts, H. & Dunleavy, P. (2013). The Second Wave of Digital-Era Governance: a Quasi-Paradigm for Government on the Web. *Philosophical Transactions of the Royal Society*, vol. 371: 20120382. Available at: <http://dx.doi.org/10.1098/rsta.2012.0382> (accessed: 22 May 2018).
23. Mensh, G. (2001). *Tekhnologicheskii pat: innovatsii preodolevayut depressiyu* [Technological Stalemate: Innovation Overcomes Depression]. Moscow: Ekonomika.

24. Mintsberg, G., Kuinn, Dzh. & Goshal, S. (2001). *Strategicheskiy protsess. Kontseptsii, problemy, resheniya* [Strategic Process. Concepts, Problems, Solutions]. St-Peterburg: Piter.
25. Negroponte, N. (1995). *Being Digital*. New York: Knopf. Available at: <http://inance.ru/2017/09/cifrovaya-ekonomika/> (accessed: 10 May 2018).
26. Nort, D.S. (1993). Instituty i ekonomicheskiy rost: istoricheskoye vvedeniye [Institutions and Economic Growth: A Historical Introduction]. *THESIS*, no 2, pp. 69–91.
27. O rezul'tatakh realizatsii Gosudarstvennoy programmy razvitiya tsifrovoy ekonomiki i informatsionnogo obshchestva na 2016–2020 gody v 2019 godu [On the Results of the Implementation of the State Program for the Development of the Digital Economy and the Information Society for 2016–2020 in 2019] (2020). *Ministerstvo svyazi i informatizatsii Respubliki Belarus* [Ministry of Communications and Informatization of the Republic of Belarus]. Available at: <https://www.mpt.gov.by/ru/gosudarstvennaya-programma-razvitiya-cifrovoy-ekonomiki-i-informatsionnogo-obshchestva> (accessed: 19 June 2020).
28. Ott, K., Bronić, M., Stanić, B., Klun, M. & Benčina, J. (2019). Determinants of Online Local Budget Transparency in Croatia and Slovenia. *Central European Public Administration Review*, vol. 17, no 2, pp. 167–188.
29. PVT pokazal nebyvalyy rost eksporta [HTP Showed an Unprecedented Increase in Exports] (2020). *Park vysokikh tekhnologiy* [High Technology Park]. Available at: <http://www.park.by/post-2327> (accessed: 19 June 2020).
30. Shchetinina, N.Yu. (2017). Industriya 4.0: prakticheskiye aspekty realizatsii v rossiyskikh usloviyakh [Industry 4.0: Practical Aspects of Implementation in Russian Conditions]. *Modeli, sistemy, seti v ekonomike, tekhnike, prirode i obshchestve*, no 1, vol. 21, pp. 75–84.
31. Shvabe, K. (2019). *Tekhnologii Chetvertoy promyshlennoy revolyutsii* [Technologies of the Fourth Industrial Revolution]. Moscow: BOMBORA.
32. Spacek, D., Csoto, M. & Urs, N. (2020). Questioning the Real Citizen-Centricity of e-Government Development: Digitalization of G2C Services in Selected CEE Countries. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, vol. 13, no 1, pp. 213–243.
33. Stearns, P.N. (1994). *Encyclopedia of the Social History*. New York; London.
34. Tatarkin, A.I. (2015). Povedencheskaya gotovnost' Rossiyskoy Federatsii k novoy industrializatsii [Behavioral Readiness of the Russian Federation for New Industrialization]. *Federalizm*, no 2, vol. 78, pp. 29–44.
35. Trovant (2009). *Nanotekhnologii kak klyuchevoy faktor novogo tekhnologicheskogo uklada v ekonomike* [Nanotechnology as a Key Factor of a New Technological Order in the Economy]. Moscow.
36. Voloshin, A.I. & Bondarenko, E. V. (2017). Neobkhodimost' finansovogo planirovaniya v usloviyakh sovremennoy ekonomiki [The Need for Financial Planning in the Modern Economy]. *Mezhdunarodnyy nauchnyy zhurnal «Innovatsionnaya nauka»*, no 2–1, pp. 160–164.
37. Yakovets, U.V. (2012). Nauchno-tekhnologicheskaya revolyutsiya XXI veka v ritme smeny tsivilizatsionnykh tsiklov [Scientific and Technological Revolution of the XXI Century in the Rhythm of Changing Civilizational Cycles]. *Filosofiya khozyaystva*, no 5, vol. 83, pp. 213–221.
38. Yankovskaya, V.V., Osipov, V.S., Zeldner, A.G., Panova, T.V. & Mishchenko, V.V. (2020). Institutional Matrix of Social Management in Region's Economy: Stability and Sustainability vs Innovations and Digitalization. *International Journal of Sociology and Social Policy*, vol. 40, no 5/6, pp. 105–126.

ГОРОДСКОЕ СОУПРАВЛЕНИЕ: КОНЦЕПЦИЯ И СОВРЕМЕННЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

Титов Э.А.¹

Аннотация

Традиционная роль муниципальных властей и их взаимодействие с гражданским обществом существенно меняются в последние годы. Происходит смещение акцента с urban management на urban governance: городское управление все больше ориентируется на синергию различных институтов в решении задач развития.

В данной обзорной статье рассматриваются основные концепции и современные исследования в области городского самоуправления (urban governance). Особое внимание обращается на кластеризацию исследований, а также на основные идеи (управление устойчивым городом, партнерские отношения городских стейкхолдеров) и практику внедрения моделей городского самоуправления в странах мира.

Ключевые слова: городское самоуправление; совместное городское управление; городская политика; обзор.

Процессы урбанизации, проблемы миграции и стремительное развитие технологий быстро меняют традиционные подходы городского управления. Город как объект управления усложняется, а новые связи и участники делают неактуальным формально бюрократический подход к управлению. Несмотря на эти изменения, большинство городов во многих странах не обладают достаточной автономией для адекватного и оперативного реагирования на новые вызовы даже при достаточной бюджетной обеспеченности (da Cruz et al., 2019).

Вместе с тем ответом на возникшие вызовы можно считать смену акцентов с urban management (van Dijk et al., 2006) на urban governance (Edelenbos & van Meerkkerk, 2018; Pierre, 2014), где городское управление все больше ориентируется на синергию различных институтов в решении проблем.

Трансформация вертикального управления в сотрудничество органов власти города, представителей бизнеса и горожан подразумевает развитие

¹ Титов Эдуард Александрович – аспирант Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Адрес: 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: etitov@hse.ru

децентрализованных, неиерархических моделей управления муниципалитетами (Peters & Pierre, 2012). В этих моделях главным является способность субъектов городского управления ставить коллективные цели, находить эффективные формы взаимодействия и привлекать новых акторов к решению задач, стоящих перед городом. Переход от так называемой «эгосистемы» к «экосистеме» – довольно сложный и болезненный управленческий процесс, но осуществив его, города смогут эффективнее отвечать на вызовы современности. Многими исследователями подчеркиваются преимущества городского соуправления как модели, наиболее отвечающей современным управленческим принципам: подотчетности, участия, равенства и эффективности (Mossberger & Stoker, 2001; Короткова и др., 2016). Городское соуправление позволяет укреплять отношения между стейкхолдерами, создавать общеприемлемые условия и правила (Pierre, 2014), заменяя негибкую, директивную и моноцентричную модель традиционного городского управления. Однако эффективное городское соуправление должно опираться на качество институтов, систем инструментов вовлечения, процессов принятия коллегиальных решений и взаимодействия. В работе Е. Коротковой с соавторами (Короткова и др., 2016) отмечается, что эффективное и развитое городское соуправление должно иметь высокие ценности инклюзивности, партисипации, справедливости, субсидиарности, транспарентности, принятия культурных различий, подотчетности и ответственности органов власти (принципы good governance).

Между тем, несмотря на популярность модели городского соуправления, его теоретическая основа еще не создана, ведутся дискуссии о механизмах, готовности органов власти к соответствующим преобразованиям, выполнению роли простых «сетевых» координаторов и т.п. Начиная с 2006 г. заметно растет число зарубежных публикаций по этой теме. В то же время соуправлению в России уделяется гораздо меньше внимания. Поэтому обзор современных публикаций по urban governance может представлять интерес для российского читателя.

Концепция городского соуправления

Словосочетание urban governance дословно переводится на русский язык как «городское управление», что не отражает обозначаемого им содержания. ООН-Хабитат раскрывает понятие urban governance следующим образом: *«совокупность множества способов, посредством которых граждане и учреждения, государственные и частные институты управляют общими делами города и планируют их. Это непрерывный процесс, в ходе которого могут быть учтены конфликтующие или разнообразные интересы для определения совместных действий»* (The Global Campaign on Urban Governance, 2002, p. 14).

Б. Г. Питерс и Дж. Пьер (Peters & Pierre, 2012) отмечают, что *«простое определение urban governance заключается в формулировании и достижении коллективных целей на местном уровне политической системы (р. 1), urban governance сосредотачивается на роли городских акторов, принимающих участие в управлении городом и координации местного сообщества»* (р. 4).

Таким образом, наиболее адекватным переводом может служить словосочетание «городское соуправление». Данный вариант перевода был использован в исследовании Е. Коротковой с соавторами (2016).

Концепция городского соуправления – *government of cities* – была предложена Глобальной инициативой по исследованию городов (GURI) в начале 1990 г. (Lange, 2009). В ней был отмечен вклад неформальных организаций, общественных движений и горожан в городское развитие и управление. Позднее, в работе (Le Gales, 1995), было предложено использовать термин *urban governance*, предполагающий разнообразие участвующих акторов и гибких подходов в управлении городами.

В фундаментальной работе К. Стоуна (Stone, 1989), положившей начало появлению теории городских политических режимов (*urban regime theory*), выделяется «системная власть», в которую включены представители крупного бизнеса. Органы власти для повышения своей эффективности налаживают связи с различными субъектами и прежде всего с корпоративным сектором. К. Стоун также обращает внимание на растущий коалиционный характер властных отношений в городах. Б. Г. Питерс и Дж. Пьер (Peters & Pierry, 2012) отмечают, что именно теория городских политических режимов «в некоторых важных аспектах рассматривается как предвестник эволюционирующих аналитических моделей городского соуправления» (р. 3).

В 1990-х гг. происходит переход от *government* к *governance* (Kooiman, 1993; Rhodes, 1997). Обсуждается меняющаяся роль и место органов власти в управлении городами (Stoker, 1998) и позднее подчеркивается начало динамичного взаимодействия органов власти с различными субъектами (Castells, 2000). Более того, в условиях, когда невозможно опираться на власть государства, городское соуправление может стать моделью управления, которая будет эффективно управлять достижением коллективных целей и действий (Stoker, 2000). Между тем Б. Г. Питерс и Дж. Пьер (Peters & Pierry, 2012) не согласны с полным и четким переходом от городского управления к соуправлению – они полагают, что городская администрация, на самом деле, сохраняет все свои функции, и меняется ее роль и подход в управленческих процессах. Сегодня городские органы власти балансируют между широкой мобилизацией внешних институтов и сохранением ведущей роли органа власти в управлении. Эта позиция поддерживается и другими авторами (Edelendos & van Dijk, 2017), которые пишут, что «города запутаны в сложных непредвиденных обстоятельствах, поскольку они находятся в вертикальных отношениях с регионами, национальными правительствами и транснациональными институтами, а также в горизонтальных отношениях с частным бизнесом и с общественными интересами» (р. 5). Таким образом, органы городской власти должны стать открытыми для самых разных типов сотруднических отношений, понимать важность как вертикальных, так и горизонтальных связей.

Учитывая разнообразие сотруднических отношений, Дж. Пьер еще в 1999 г. предложил четыре модели городского соуправления: управленческую, корпоративистскую, модель развития и модель благосостояния (Pierry, 1999). Каждая модель была разработана под разные политические ориентации в за-

висимости от целей развития городского управления. Таким образом, автор показывает, что городское соуправление является более всеобъемлющей и открытой управленческой моделью, например, по сравнению с вышеупомянутой теорией городских политических режимов. В своих дальнейших исследованиях автор продолжает эту мысль и утверждает, что, хотя городское соуправление является прото-теорией, оно дает более широкую и общую структуру двусторонних отношений между заинтересованными городскими акторами и может выступать полноценной «альтернативной линзой» другим устоявшимся моделям городского управления (Pierry, 2014). Но наряду с возможностями возникает проблема готовности органов власти включаться в партнерские связи и проблема нахождения моделей и механизмов, которые будут способствовать эффективному решению задач, стоящих перед городами.

В ряде исследований (Ma et al., 2018; Edelenbos & van Meerkerk, 2018) отмечается, что высокий уровень доверия к органу власти города обеспечивает ему больше шансов интегрировать в свои процессы новых акторов в качестве полноправных партнеров и способствует их более эффективному совместному управлению, а также развитию сервисных услуг (Soukorpová et al., 2014). Отсутствие признания и интеграции новых социальных субъектов (например, группы граждан) является ключевым препятствием для полнофункционального режима сотрудничества между органом власти, бизнесом и обществом. Достижение эффективного городского соуправления также невозможно без сильной юридической основы (Asante, 2020), многоуровневых институциональных связей (Hajdarowicz, 2018) и инновационной политики (Allen & Cochrane, 2007). Эти и другие рассмотренные вопросы вносят вклад в теоретическое развитие городского соуправления. Однако еще преобладают тематические исследования или теоретические разработки, не обладающие широкой эмпирической базой (da Cruz et al., 2019). Это говорит о том, что сбор систематических данных о городском соуправлении для понимания имеющихся тенденций в глобальном масштабе чрезвычайно сложен (р. 3).

Основные отличия концепции городского соуправления (*governance*) от других теоретических подходов к управлению городами обусловлены тем, что городское соуправление (*governance*) выступает как контрконцепция к управлению (*government*). Переход от концепции управления к концепции соуправления означает изменение представления о том, кто отвечает за принятие управленческих (политических) решений, какие существуют коалиции и как они институционализируются, действуют и реализовывают свои решения (Giersig, 2008). Среди основных отличий соуправления (*governance*) можно назвать следующие:

- в соуправлении (*governance*) процесс играет роль аналитического инструмента для описания и интерпретации изменяющейся реальности принятия управленческих (политических) решений, выступает средством оценки наиболее важных масштабов, действующих лиц, целей и конфликтов (Le Gales, 2002);
- государственные институты в городском управлении являются лишь одними из многих партнеров и не должны автоматически рассматриваться в качестве ведущих партнеров;

- происходит переход от высокоинституционализованного, централизованного, иерархического стиля принятия управленческих решений в городском управлении к стилю более импровизационному, рассредоточенному, кооперативному и временному проектно-ориентированному;
- городское соуправление порождает сети экспертов (не исключено, что в ближайшем будущем может сложиться ситуация, когда с помощью современных технологий (например, WhatsApp- и Telegram-чатов) человек будет отказываться от делегирования депутатам представления своих интересов), которые обычно не избираются демократическим путем и не подотчетны широкой общественности. Данные процессы будут структурно расходиться с традиционными представлениями о парламентской демократии. Соуправление – это своего рода вызов парламентской демократии;
- исследовательская программа городского соуправления находится в процессе становления.

Наиболее схожей с концепцией городского соуправления, как упоминалось выше, является теория городских режимов. Сходство состоит в том, что теория городских режимов предлагает инструменты для изучения государственно-частного партнерства в понимании процессов взаимодействия и принятия решений стейкхолдерами – власть основывается не на социальном контроле, иерархии и доминировании, а скорее на способности связывать и объединять ресурсы и знания. Существенное различие заключается в том, что теория городских режимов, как отмечают исследователи, предвзята и позволяет заранее предвидеть конкретные способы управления. В городском соуправлении не предполагается выдвижение преобладающих способов управления: предоставляется непредвзятый аналитический инструментарий для управления городом (Giersig, 2008). Концепция городского соуправления обеспечивает непредвзятую и в большей степени аналитическую основу городского управления (Giersig, 2008).

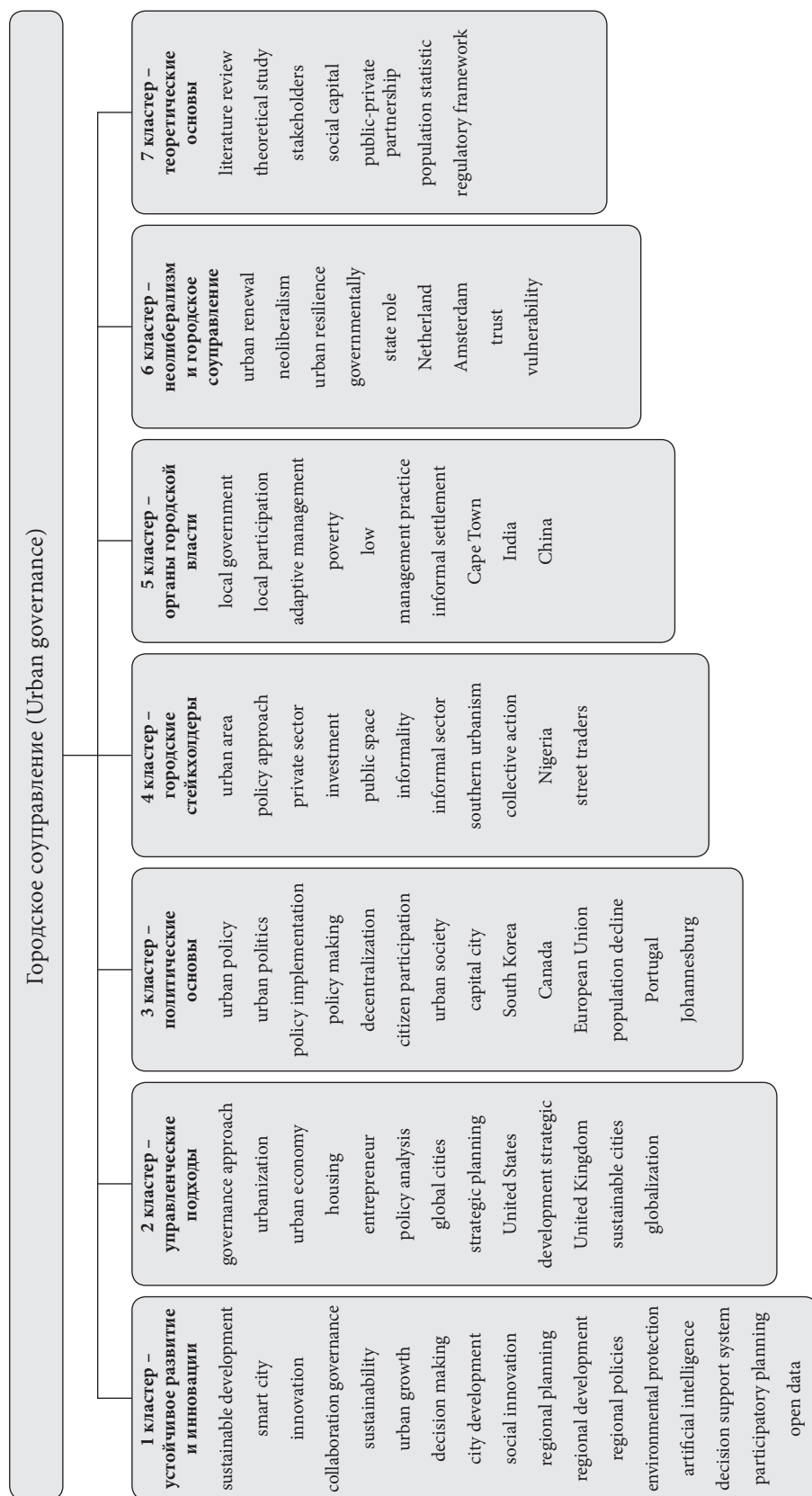
Кластеризация современных исследований городского соуправления

Для кластеризации существующих современных исследований городского соуправления проведен анализ публикаций в реферативной базе данных Scopus с ключевым словосочетанием *urban governance*, опубликованных в период 2016–2021 гг. В качестве инструмента исследования выбрана программа анализа библиометрических сетей WOSviewer.

За представленный период было найдено 476 публикаций, в которых содержатся 2568 совместно используемых ключевых слов. Для построения более точных кластеров и упрощения визуальной оценки ограничиваем и оставляем те ключевые слова, которые встречаются минимум три раза, что позволило уточнить и сократить их количество до 312 единиц. Также с помощью инструмента были удалены общие термины, такие как *human*, *humans*, *article* и другие слова-синонимы, что повысило специфичность связей между анализируемыми публикациями (рис. 1).

Рисунок 1

Кластеризация исследований городского соуправления по ключевым словам



Источник: Составлен автором на основе программы WOSviewer.

Всего выявлено семь кластеров, образующих современные исследовательские направления в городском соуправлении:

1. *Городское соуправление как элемент устойчивого развития и инноваций.* Кластер характеризует исследования развития городов, «умных» городов, коллаборативных отношений и принятие решений в этих процессах. Исследования затрагивают механизмы реализации городского соуправления в решении вопросов экологии, городского транспорта и других с использованием современных технологий (big data, искусственный интеллект). Обсуждаются слабые и сильные стороны, идеи, тенденции городского соуправления.
2. *Управленческие подходы в моделях городского соуправления.* Основное внимание уделяется вызовам урбанизации, развитию городского хозяйства, стратегиям развития, экспериментальным исследованиям, предпринимательству и изучению вклада заинтересованных стейкхолдеров, а также распределению их полномочий в процессах городского соуправления. Исследования кластера в основном фокусируются в нескольких городах США и Великобритании.
3. *Политические основы городского соуправления.* Исследования кластера направлены на изучение политических процессов, участия граждан, роли государственного сектора, децентрализации, социальной интеграции и других.
4. *Взаимоотношения городских стейкхолдеров.* Изучаются проблемы города, которые можно решить путем совместных действий, государственно-частного партнерства. Здесь обозначаются проблемы социального неравенства, расширения прав и возможностей, неформальной экономики, инвестиций и глобализации. Их решение – одна из главных задач кооперации органа власти города с различными институтами.
5. *Органы городской власти.* Кластер, посвященный местным органам власти в моделях городского соуправления. В нем рассматриваются вопросы устойчивого управления, адаптации новых управленческих процессов, законодательные основы, которые в основном сосредотачиваются на практиках развивающихся стран (Индии, Китая и др.).
6. *Неолиберализм и городское соуправление.* Кластер рассматривает городское соуправление как одно из направлений неолиберализма. Здесь представлены исследования, посвященные управленческой рациональности (governmentality), роли государства, уязвимости и доверии. Значительное внимание в них уделяется вопросам жилищной политики. Исследовательские вопросы, в основном, поднимаются в европейских городах.
7. *Теоретические основы городского соуправления.* Фокусировка на теоретических исследованиях, обзорах литературы и исследованиях в области социального капитала, транспортной системы, государственно-частного партнерства и стейкхолдеров. Небольшой размер кластера позволяет сделать вывод о том, что теория городского соуправления продолжает развиваться.

Программа WOSviewer способна также проанализировать как актуальные, так и уязвимые области исследований городского соуправления. Так, первые

четыре кластера являются ключевыми направлениями, вызывающими наибольший интерес исследователей, остальные представлены гораздо меньшим числом исследований. Кластеризация подтвердила слабость теоретической основы городского соуправления, зарождающийся интерес к не-олиберальным принципам управления и к углублению в многоуровневые институты управления.

Городское соуправление – модель управления устойчивым и «умным» городом

Городское соуправление выступает моделью устойчивого управления городами, выдвигающей принципы согласованных действий для развития города. В период 2019–2020 гг. более 40% публикаций затрагивают темы эффективности сетей сотрудничества, роли заинтересованных сторон в реализации устойчивого городского развития (Medeiros & van der Zwet, 2020; Pasquini, 2020; Connolly, 2020; Coq-Huelva & Asian-Chaves, 2019), внедрения новых технологий и места многоуровневого управления в трансформирующихся процессах «умных» городов (Kuznetsov et al., 2020; Zvolska et al., 2019; Jiang et al., 2020).

Совместное действие органов власти, бизнеса и гражданского общества и использование ими принципов городского соуправления уже сегодня играет большую роль в экологических преобразованиях в городах мира (например программа Living Melbourne, Австралия). Эффективная реализация совместных целей достигается путем непрерывного обмена и трансляции знаний между заинтересованными городскими акторами. Однако недостаточный авторитет реализуемых программ может привести к осложнению достижения поставленных совместных целей. Важным вопросом в развитии устойчивых городов является проблема финансирования проектов, которая усиливается управленческими структурами (Fastenrath et al., 2020). Так, децентрализация фискальных органов и участие широкого круга субъектов в решении вопросов местного значения в африканских городах, напротив, привели к усложнению процессов и лоббированию интересов отдельных участников (Cirolia, 2020).

В рамках концепции городского соуправления в качестве одного из путей достижения «устойчивого» города разрабатываются механизмы совместного потребления (sharing economy). Исследователи О. Монт и соавторы (Mont et al., 2020) подчеркивают важность коллаборативного управления в устойчивости услуг совместного пользования (Airbnb, аренда велосипедов и др.). Признание новых акторов в городском управлении и поощрение их сотрудничества, а также активность органов власти приводят к интеграции и воспитанию новых социальных субъектов, готовых развивать экономику совместного пользования.

Развитие современных технологий по упрощению взаимодействия стейкхолдеров (например, Zoom-платформы, чаты в мессенджерах и др.) играет существенную роль в становлении городского соуправления. Платформы на основе ГИС-технологий могут помочь в процессах принятия решений с более расширенным охватом участников городских социальных групп (Liu et al., 2020).

Так, практика внедрения информационно-коммуникационных технологий в Бристольском соуправлении (Англия) позволила идентифицировать заинтересованные стороны в обсуждении общих вопросов и формировании программы «умного» города (Timeus et al., 2020). Положительный опыт Бристоля в связке городского соуправления с принципами «умного» города отмечается и в исследовании других авторов (Cowley & Caprotti, 2019). Многоуровневые партнерства стали общепризнанной нормой, а существующий проект Bristol is Open выступает платформой для различных институтов, объединенных единой целью построить «умный» город с большим количеством людей, готовых добровольно посвятить свое время созданию *better place to live* (Cowley & Caprotti, 2019, p. 433). Соединение амбиций «умных» городов с уже существующими экологическими или социальными политиками, стандартизация «умного» и «устойчивого» развития является серьезным вызовом для органов городской власти. Среди вызовов использования современных технологий в городском соуправлении выделяется ориентированность цифровых управленческих платформ на одностороннюю связь, что не позволяет в полном объеме обеспечить участие общественности в решении насущных проблем города (Lock et al., 2020).

В рассмотренных исследованиях доказывается важность консолидации различных субъектов в эпоху урбанизации и развития высоких технологий для поиска решений стоящих перед городами проблем. Возникают новые исследовательские вопросы: готова ли модель городского соуправления отвечать будущим вызовам современности? Как построить модель сотрудничества, способную привести к эффективным устойчивым решениям? Будут ли технологии выстраивать нужные коллаборативные алгоритмы и др.? В «умном» и устойчивом городе во главе угла стоит способность его органов власти вовлекать как можно больше жителей города в решение различных вопросов.

Стейкхолдеры городского соуправления

Исследователи отмечают растущее значение участия различных стейкхолдеров в городских управленческих процессах и доминирование социального контроля в традиционных моделях управления (Deng, 2018; Acuto et al., 2019). Вовлечение горожан и представителей гражданского общества становится тенденцией устойчивости решений городских органов власти. Эта практика поддерживается большинством стран мира с самыми разными политическими режимами. Так, например, органы городской власти Австралии и Китая способствуют участию общественности в процессах планирования и принятия решений: в городе Ханчжоу создана специальная комиссия по управлению эффективностью в городах, публикующая систему показателей для каждого городского департамента, 50% из этих показателей основано на общественных оценках и обратной связи с населением (Podger et al., 2020).

Процесс участия граждан в определении первоочередных целей и механизмов расходования бюджетных средств (инициативное бюджетирование) также рассматривается исследователями как один из методов эффективного городского соуправления. Прямое участие граждан в бюджетном процессе

ведет к более результативному управлению городом, укрепляет основы демократии и повышает социальную справедливость (Kuo et al., 2020), и наоборот (Hornek & Juptner, 2020). Партиципаторное (инициативное) бюджетирование в Тайбэе стало успешной практикой участия горожан в управлении городом. Сами жители отметили, что коллективное обсуждение и голосование дают больший вес их инициативам. Авторы пишут, что практика участия граждан в инициативном бюджетировании является не только дополнительным каналом для сбора общественного мнения, но и указывает местным органам власти на невидимые для них «болевые» точки города. Однако злоупотребление должностными полномочиями (руководители районов могут предложить свои инициативы, скрывая их под механизмами инициативного бюджетирования), пассивное участие молодежи (социальный баланс), качество принятых решений населением (без экспертного участия) могут снизить эффективность механизма инициативного бюджетирования.

Несмотря на положительные стороны вовлечения городских стейкхолдеров, сотрудничество не всегда служит подходящим способом достижения эффективности городского управления, особенно когда расходятся интересы участвующих сторон. «Чрезмерное внимание к сотрудничеству может привести к росту числа попыток включить граждан в обсуждения, предшествующие принятию решений, с целью диверсификации влияния на государственные решения, сделать граждан согласными с принципиально неправильным курсом в интересах власти» (Dean, 2018, p. 185). Автор указывает на необходимость правильной настройки сотрудничества граждан и органов власти, учета принципов агонистического плюрализма и высокого уровня доверия между стейкхолдерами, что позволит решить некоторые проблемы в отношениях между горожанами и органами власти.

Малоизученной и проблемной областью во взаимоотношениях стейкхолдеров с органами городской власти является мотивация властей электоральными расчетами, что приводит к неравным правам граждан. Зачастую из-за множественности субъектов управления воспроизводятся неравные социальные отношения: органы власти становятся неспособными обеспечивать благосостояние и услуги для бедных слоев населения, фокусируясь на представителях среднего класса. Исследование, проведенное в Индии, показало важность учета эмоциональных способностей представителей из разных социальных слоев и классовых различий при определении прав граждан (Jakimow, 2020). Таким образом, изучение эмоций граждан и их влияния на городское соуправление остается важной областью для будущих исследований.

Формальность участия горожан – своеобразная «бомба замедленного действия», которая подвергает опасности всю структуру модели городского соуправления. Это наблюдается в развивающихся и развитых странах мира, где власти не предоставляют гражданам возможности участвовать в решении важнейших вопросов городского развития, ограничивая их участие лишь комментированием новых проектов, что впоследствии приводит к иным значительным проблемам. Исследователями подчеркивается важность участия граждан во всем процессе – с момента формирования концепции проекта до его планирования и реализации (Asante, 2020). Но могут быть и случаи, ког-

да символическое участие (tokenism) может доминировать над уровнем расширения прав и возможностей граждан в городском соуправлении (Chado et al., 2017), а участие граждан в политическом процессе, внесение ими финансового вклада в процессы реконструкции может привести к проблемам местной демократии, легитимации, участия и подотчетности (Boehme & Warsewa, 2017).

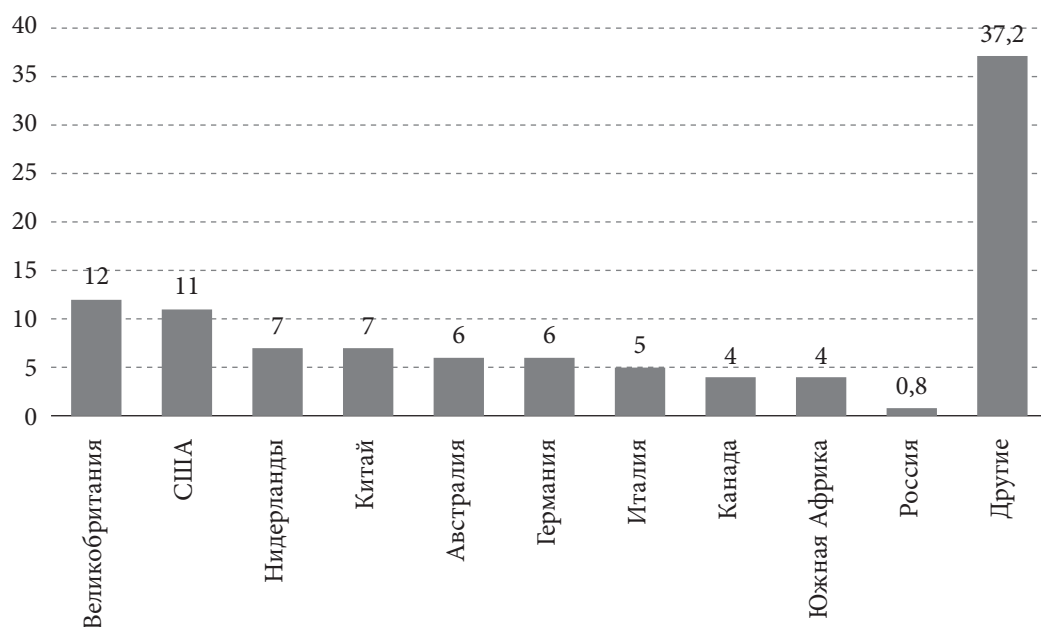
Изучение участия стейкхолдеров в управлении городами остается в поле внимания многих исследователей. По мере развития новых форм взаимодействия (таких как инициативное бюджетирование) отношения органов власти и граждан будут подвергаться вызовам и открывать очередные возможности. На сегодняшний день, как показал анализ публикаций, все еще остаются нерешенными вопросы расширения прав и возможностей стейкхолдеров в процессах сотрудничества с органами власти, поиска эффективных инструментов сотрудничества, а также путей и способов учета психологических аспектов задействованных в соуправлении акторов.

Практика городского соуправления

Практический опыт внедрения городского соуправления представляет интерес для выявления проблем и перспектив будущих исследований. Географическое распределение публикаций в период 2016–2021 гг. (рис. 2) позволяет выделить страны, где активнее всего исследуется и внедряется городское соуправление.

Рисунок 2

Географическое распределение публикаций о городском соуправлении в период 2016–2021 гг., %



Источник: Библиографическая и реферативная база данных Scopus (дата обращения: 10.09.2020).

Как видно на Рисунке 2, наибольшее количество исследований проводится в европейских и американских городах; наблюдается рост числа публикаций, рассматривающих опыт городов Китая и ЮАР. Поскольку количество публикаций в других странах сравнительно невелико, эти работы были внесены в единую группу с пометкой «другие», и отдельно указана Россия. Очевидно, что каждый регион исследования имеет свои специфические особенности в реализации принципов городского самоуправления.

Эффективность городского самоуправления во многом зависит от сложившейся вертикали власти и национальной политической конъюнктуры. Так, правительство Зимбабве, несмотря на попытки децентрализации и передачи ряда полномочий органам городской власти, продолжает дестабилизировать городскую систему: действующая правящая партия преднамеренно и последовательно срывает оппозиционные инициативы городских органов власти в угоду своим политическим целям. Итог: города страны недофинансируются правительством и с трудом выполняют услуги для населения (Muchadenyika & Williams, 2016). «Авторитарный неолиберализм» (сильная централизация власти) также вызывает рост неравенства и народного недовольства в городском управлении Турции (Tansel, 2019). В ряде стран меры по децентрализации системы городского самоуправления привели к обратным результатам. В городе Тамале (Гана) органы городской власти, наделенные всеми полномочиями, не смогли справиться с ростом городской инфраструктуры и эффективно предоставлять услуги (Fuseini & Kemp, 2016).

Опыт неолиберальной трансформации индийских городов показал болевые точки внедрения принципов городского самоуправления (Chattopadhyay, 2017). Новая сетевая форма управления реструктурировала и передала полномочия муниципалитетов частному сектору, группам гражданского общества и некоторым правительственным институтам. Данный подход привел к крайне изолированным и дискреционным процессам принятия решения, когда в приоритете оказались интересы высших и средних классов населения, а также к ослаблению роли органов городской власти (ibid.).

Создание специализированных институтов, выступающих площадками для сотрудничества стейкхолдеров, значительно повышают эффективность городского самоуправления (Boehme & Warseva, 2017; Li et al., 2019; Akuto et al., 2019; Bevilacqua et al., 2020). Это подтверждается опытом создания экспериментальных институтов-лабораторий в Барселоне, Чикаго, Лондоне, Медельине, Мехико и Сеуле, лаборатории UID в трех городах Германии, а также местных советов (NC) в Лос-Анджелесе и MONUM в Бостоне. Исследователями делается вывод, что подобные «граничные» организации играют большую роль в городском самоуправлении в том числе благодаря тому, что их конгруэнтные (совпадающие) функции позволяют результативно решать общественные проблемы в соответствии с интересами городских акторов. Посредниками между органами власти и населением могут также стать общинные лидеры районов.

В городе Ресифи (Бразилия) отмечается ключевая роль лидеров общин в укреплении связей между различными стейкхолдерами. М. Костер (Koster, 2019) отмечает, что сосредоточение внимания на этих акторах и их иссле-

дование может способствовать развитию теории городского самоуправления (с точки зрения объединения различных институтов и ресурсов).

В Сеуле (Южная Корея) в качестве формы самоуправления предлагается существующая здесь Ассоциация соседей. Она может предоставлять услуги и выступать партнером городских органов власти. Ч.У. Ким (Kim, 2020) подчеркивает потенциал влияния ассоциации на городское управление в качестве посредника между горожанами и органами власти и обращает внимание на учет размеров сообщества для будущих исследований, которые могут оказаться отрицательно связанными с предоставлением услуг.

Препятствием эффективного городского самоуправления являются: укоренившиеся связи городских акторов – они с трудом поддаются переменам; отсутствие профессиональных кадров; большое число публичных заседаний (население идет неохотно); порой предвзятое отношение населения; технические вопросы (часть населения – пожилые без доступа к ИКТ для онлайн-мероприятий). Однако приведенный в статье М.П. Мантиньяна с соавторами (Piñeira Mantiñán et al., 2019) анализ модели городского самоуправления в Мадриде и Барселоне показал, что, несмотря на подобные ограничения, жители положительно оценивают новую модель управления.

Внедрение принципов городского самоуправления позитивно повлияло на развитие города Эр-Рияд (Саудовская Аравия). Авторы (Aina et al., 2019) отмечают важность как «нисходящего управления», так и «восходящей самоорганизации» для успешного перехода в устойчивое развитие. Ф. Брилл (Brill, 2020) рассматривает пример девелоперской фирмы в Лондоне, являющийся доказательством многосторонности возникающих проблем при самоуправлении, где внутренние корпоративные сложности привели к разрыву ее партнерских отношений с органами власти и населением.

Таким образом, анализ публикаций практики внедрения городского самоуправления показал как проблемы, с которыми сталкиваются города, так и положительные стороны многоуровневого управления. Одни и те же принципы городского самоуправления реализуются по-разному не только в разных городах, но и внутри самих городов. Тенденции централизации и децентрализации на национальном уровне играют важную роль в становлении городского самоуправления: они могут как способствовать развитию, так и, в некоторых случаях, препятствовать вертикальным и горизонтальным отношениям городских акторов. Исследователями подчеркивается необходимость присутствия в партнерских отношениях отдельных площадок взаимодействия, способствующих эффективному решению городских проблем. В целом в рассмотренных публикациях обращается внимание на актуальность многоуровневого управления и позитивный вклад городского самоуправления в городское развитие.

Центральными темами исследований городского управления становятся вопросы устойчивого развития и «умных» городов в связке с новыми управленческими подходами, поиска действенных моделей взаимоотношения органов власти с различными институтами, управления самоорганизацией, участия и сотрудничества населения. Исследователями отмечается зарождающийся характер теории городского самоуправления, развитие которой за-

тягивается отсутствием систематически собираемых данных, что потребует от будущих исследований экспериментов с методологической базой, генерирующих новые эмпирические данные (da Cruz et al., 2019). Остается открытым вопрос о научных исследованиях, напрямую связанных с городским соуправлением. Многие исследования затрагивают принципы городского соуправления, но не обозначаются и не воспринимаются как часть городского соуправления. Как отмечается в работе Дж. Сапотичне и др. (Sapotichne et al., 2007), вполне возможно, что определенные дисциплинарные барьеры препятствуют общему обзору картины городского соуправления и его развития как консолидированной области исследований.

Осознавая широту, сложность и комплексный междисциплинарный характер проблематики городского соуправления, автор настоящей статьи признает, что его выбор тем для разделов текущего обзора не может не быть субъективным и, возможно, покажется спорным. Однако, несмотря на то, что отбор публикаций ограничен выбором автора статьи и количеством исследованной им литературы, есть надежда, что результаты данного обзора будут иметь практическое применение в изучении моделей городского управления и в определенной степени сориентируют исследователей в массиве литературы по проблемам городского соуправления.

ЛИТЕРАТУРА

1. Короткова Е., Мокрушина К., Куричева Е., Журавлев С., Ирбитская И. Управление пространственно-экономическим развитием города: скрытые ресурсы. – М.: Центр городских исследований бизнес-школы СКОЛКОВО, 2016.
2. Acuto M., Steenmans K., Iwaszuk E., Ortega-Garza L. Informing urban governance? Boundary-spanning organisations and the ecosystem of urban data // *Area*. 2019. Vol. 51. No. 1. P. 94–103.
3. Aina Y.A., Wafer A., Ahmed F., Alshuwaikhat H.M. Top-down sustainable urban development? Urban governance transformation in Saudi Arabia // *Cities*. 2019. Vol. 90. P. 272–281.
4. Allen J., Cochrane A. Beyond the territorial fix: Regional assemblages, politics and power // *Regional Studies*. 2007. Vol. 41. No. 9. P. 1161–1175.
5. Boehme R., Warsewa G. Urban Improvement Districts as new form of local governance // *Urban Research and Practice*. 2017. Vol. 10. No. 3. P. 247–266.
6. Brill F. Complexity and coordination in London's Silvertown Quays: How real estate developers (re)centred themselves in the planning process // *Environmental and Planning A*. 2020. Vol. 52. No. 2. P. 362–382.

7. Castells M. The Rise of the Network Society: Economy, Society and Culture. Blackwell. Oxford. 2000. P. 597.
8. Chattopadhyay S. Neoliberal Urban Transformations in Indian Cities: Paradoxes and Predicaments // Progress in Development Studies. 2017. Vol. 17. No. 4. P. 307–321.
9. Chado J., Johar F.B., Khan M.G. Citizen participation in urban governance: experiences from traditional city of Bida, Nigeria // Advanced Science Letters. 2017. Vol. 23. No. 7. P. 6194–6197.
10. Connolly C. From resilience to multi-species flourishing: (Re)imagining urban-environmental governance in Penang, Malaysia // Urban Studies. 2020. Vol. 57. No. 7. P. 1485–1501.
11. Cowley R., Carpotti F. Smart city as anti-planning in the UK // Environment and Planning D: Society and Space. 2019. Vol. 37. No. 3. P. 428–448.
12. da Cruz N.F., Rode P., McQuarrie M. New urban governance: A review of current themes and future priorities // Journal of Urban Affairs. 2019. Vol. 41. No. 1. P. 1–19.
13. Deng F. Stakes, stakeholders and urban governance: a theoretical framework for the Chinese city // Eurasian Geography and Economics. 2018. Vol. 59. No. 3–4. P. 291–313.
14. Dean R.J. Counter-governance: Citizen participation beyond collaboration // Politics and Governance. 2018. Vol. 6. No. 1. P. 180–188.
15. Edelenbos J., van Meerkerk I. Finding common ground in urban governance networks: what are its facilitating factors // Journal of Environmental Planning and Management. 2018. Vol. 61. No. 12. P. 2094–2110.
16. Fastenrath S., Bush J., Coenen L. Scaling-up nature-based solutions. Lessons from the Living Melbourne strategy // Geoforum. 2020. Vol. 116. P. 63–72.
17. Fuseini I., Kemp J. Characterising urban growth in Tamale, Ghana: An analysis of urban governance response in infrastructure and service provision // Habitat International. 2016. Vol. 56. P. 109–123.
18. Giersig N. Multilevel Urban Governance and the “European City”. SpringerVS. 2008.
19. Hajdarowicz I. Does participation empower? The example of woman involved in participatory budgeting in Medellin // Journal of Urban Affairs. 2018. P. 1–16. (in print).
20. Hornek, J., Juptner, P. Endangered Municipalities? Case Study of Three Small and Critically Indebted Czech Municipalities. // NISPAcee Journal of Public Administration and Policy. 2020. Vol. 13. No. 1. P. 35–59.
21. Jakimow T. The Familiar Face of the State: Affect, Emotion and Citizen Entitlements in Dehradun, India // International Journal of Urban and Regional Research. 2020. Vol. 44. No. 3. P. 429–446.
21. Jiang H., Geertman S., Witte P. A sociotechnical framework for smart urban governance: Urban technological innovation and urban governance in the realm of smart cities // International Journal of E-Planning Research. 2020. Vol. 9. No. 1. P. 1–19.
22. Kim J.W. What are the Factors Encouraging Neighborhood Associations to Assume Roles in Urban Governance? // Voluntas. 2020. Vol. 31. No. 2. P. 359–374.
23. Koster M. Assembling formal and informal urban governance: Political brokerage in Recife, Brazil // Anthropologica. 2019. Vol. 61. No. 1. P. 25–34.

24. Kooiman J. *Modern Governance: New Government – Society Interactions*. Sage. London. 1993.
25. Kuznetsov M., Nikishova M., Belova A. “Smart city” governance technologies development in the era of the 4th industrial revolution // *Advances in Intelligent Systems and Computing*. 2020. Vol. 1038. P. 606–618.
26. Kuo N.-L., Chen T.-Y., Su T.-T. A new tool for urban governance or just rhetoric? The case of participatory budgeting in Taipei City // *Australian Journal of Social Issues*. 2020. Vol. 55. No. 2. P. 125–140.
27. Lange F. Urban governance. An essential determinant of city development? // *Theory and Practice*. 2009. No. 6. P. 104.
28. Le Gales P. Du gouvernement des villes a la gouvernance urbaine // *Revue francaise de science politique*. 1995. Vol. 45. No. 1. P. 57–95.
29. Le Gales P. *European Cities. Social Conflicts and Governance*. Oxford University Press, Oxford. 2002.
30. Li H., Wen B., Cooper T.L. What Makes Neighborhood Associations Effective in Urban Governance? Evidence From Neighborhood Council Boards in Los Angeles // *American Review of Public Administration*. 2019. Vol. 49. No. 8. P. 931–943.
31. Liu H.K., Hung M.J., Tse L.H., Saggau D. Strengthening urban community governance through geographical information systems and participation: An evaluation of my Google Map and service coordination // *Australian Journal of Social Issues*. 2020. Vol. 55. No. 2. P. 182–200.
32. Ma Y., Lan J., Thornton T., Mangalagiu D., Zhu D. Challenges of collaborative governance in the sharing economy: The case of free-floating bike sharing in Shanghai // *Journal of Cleaner Production*. 2018. Vol. 197. P. 356–365.
33. Mossberger K., Stoker G. The evolution of urban regime theory the challenge of conceptualization // *Urban Affairs Review*. 2001. Vol. 36. No. 6. P. 810–835.
34. Muchadenyika D., Williams J.J. Social Change: Urban Governance and Urbanization in Zimbabwe // *Urban Forum*. 2016. Vol. 27. No. 3. P. 253–274.
35. Pasquini L. The urban governance of climate change adaptation in least-developed African countries and in small cities: the engagement of local decision-makers in Dar es Salaam, Tanzania, and Karonga, Malawi // *Climate and Development*. 2020. Vol. 12. No. 5. P. 408–419.
36. Peters B.G., Pierre J. *Urban Governance. The Oxford Handbook of Urban Politics*. 2012.
37. Piñeira Mantiñán M.J., Lois González R.C., González Pérez J.M. New models of urban governance in Spain during the post-crisis period: the fight against vulnerability on a local scale // *Territory, Politics, Governance*. 2019. Vol. 7. No. 3. P. 336–364.
38. Pierre J. Can Urban Regimes Travel in Time and Space? Urban Regime Theory, Urban Governance Theory, and Comparative Urban Politics // *Urban Affairs Review*. 2014. Vol. 50. No. 6. P. 864–889.
39. Pierry J. Models of urban governance: The institutional dimension of urban politics // *Urban Affairs Review*. 1999. Vol. 34. No. 3. P. 372–396.
40. Pierry J. Can Urban Regimes Travel in Time and Space? Urban Regime Theory, Urban Governance Theory, and Comparative Urban Politics // *Urban Affairs Review*. 2014. Vol. 50. No. 6. P. 864–889.

41. Podger A., Woods M., Su T.-T. The immense and continuing challenge of urban governance: Developments in Australia and across Greater China // *Australian journal of Social.* 2020. Vol. 55. No. 2. P. 105–124.
42. Rhodes R.A. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability.* Open Univ. Press, Buckingham. 1997. P. 252.
43. Sapotichne J., Jones B.D., Wolfe M. Is urban politics a black hole?: Analyzing the boundary between political science and urban politics // *Urban Affairs Review.* 2007. Vol. 43. No. 1. P. 76–106.
44. Soukopová J., Nemec J., Matějová L., Struk M. Municipality Size and Local Public Services: Do Economies of Scale Exist? // *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy.* 2014. Vol. 7. No. 2. P. 151–171.
45. Stone C.N. *Regime politics: Governing Atlanta.* University of Kansas Press. 1989.
46. Stoker G. Governance as theory: Five propositions // *International Social Science Journal.* 1998. Vol. 50. No. 155. P. 27–28.
47. Stoker G. Urban political science and the challenge of urban governance. In: J. Pierry (ed) *“Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy”.* Oxford University Press. 2000. P. 272.
48. Tansel C.B. Reproducing authoritarian neoliberalism in Turkey: urban governance and state restructuring in the shadow of executive centralization // *Globalization.* 2019. Vol. 16. No. 3. P. 320–335.
48. Timeus K., Vinaixa J., Pardo-Bosch F. Creating business models for smart cities: a practical framework // *Public Management Review.* 2020. Vol. 22. No. 5. P. 726–745.
49. UN-HABITAT. *The Global Campaign on Urban Governance. Concept Paper. 2nd Edition.* 2002.
50. van Dijk M.P., Edelenbos J., van Rooijen K. *Urban Governance in the Realm of Complexity.* Practical Action Publishing. 2017.
51. Zvolska L., Lehner M., Voytenko Palgan Y., Mont O. Plepys A. Urban sharing in smart cities: the cases of Berlin and London // *Local Environment.* 2019. Vol. 24. No. 7. P. 628–645.
52. Asante L.A. Urban governance in Ghana: the participation of traders in the redevelopment of Kotokuraba Market in Cape Coast // *African Geographical Review.* 2020. URL: SSRN: <https://proxylibrary.hse.ru:2116/doi/full/10.1080/19376812.2020.1726193> (дата обращения: 15.09.2020).
53. Bevilacqua C., Ou Y., Pizzimenti P., Minervino G. New public institutional forms and social innovation in urban governance: Insights from the “mayor’s office of new urban mechanics (MONUM) in Boston // *Sustainability (Switzerland).* 2020. Vol. 12. No. 1. URL: SSRN: <https://www.mdpi.com/2071-1050/12/1/23> (дата обращения: 20.09.2020).
54. Cirolia L.P. Fractured fiscal authority and fragmented infrastructure: Financing sustainable urban development in Sub-Saharan Africa // *Habitat International.* 2020. Vol. 104. URL: SSRN: <https://proxylibrary.hse.ru:2055/science/article/pii/S0197397520305026?via%3Dihub> (дата обращения: 15.09.2020).
55. Coq-Huelva D., Asian-Chaves R. Urban sprawl and sustainable urban policies. A review of the cases of Lima, Mexico City and Santiago de Chile // *Sustainability (Switzerland).* 2019. Vol. 11. No. 20. URL: SSRN: <https://www.mdpi.com/2071-1050/11/20/5835> (дата обращения: 15.09.2020).

56. Lock O., Bednarz T., Leao S.Z., Pettit C. A review and reframing of participatory urban dashboards // *City, Culture and Society*. 2020. Vol. 20. URL: SSRN: <https://proxylibrary.hse.ru:2055/science/article/pii/S1877916618302637?via%3Dihub> (дата обращения: 15.09.2020).
57. Medeiros E., van der Zwet A. Sustainable and integrated urban planning and governance in metropolitan and medium-sized cities // *Sustainability (Switzerland)*. 2020. Vol. 12. No. 15. URL: SSRN: <https://www.mdpi.com/2071-1050/12/15/5976> (дата обращения: 15.09.2020).
58. Mont O., Palgan Y.V., Bradley K., Zvoliska L. A decade of the sharing economy: Concepts, users, business and governance perspectives // *Journal of Cleaner Production*. 2020. Vol. 269. URL: SSRN: <https://proxylibrary.hse.ru:2055/science/article/pii/S0959652620322629?via%3Dihub> (дата обращения: 15.09.2020).

URBAN GOVERNANCE: CONCEPT AND MODERN RESEARCH

Eduard A. Titov

PhD-student, the Department of the Theory and Practice
of Public Administration, Faculty of Social Sciences,
National Research University Higher School of Economics.
Address: 20 Myasnitskaya Str., 101000 Moscow, Russian Federation.
E-mail: etitov@hse.ru

Abstract

The traditional role of city authorities and their interaction with civil society have changed significantly in recent years. There is a shift in emphasis from urban management to urban governance, where urban governance increasingly focused on the synergy of various institutions in addressing the challenges of urban development.

This review article examines the main concepts and modern research in the field of urban governance. Particular attention is paid to the clustering of research, the main ideas (management of a sustainable city and partnership of urban stakeholders), the practice of implementing models of urban governance.

Keywords: urban governance; collaborative governance; urban politic; review.

Citation: Titov, E.A. (2021). Gorodskoye soupravleniye: kontseptsiya i sovremennyye issledovaniya [Urban Governance: Concept and Modern Research]. *Public Administration Issues*, no 1, pp. 173–194 (in Russian).

REFERENCES

1. Korotkova, E., Mokrushina, K., Kuricheva, E., Zhuravlev, S. & Irbitskaya, I. (2016). *Upravlenie prostranstvenno-ekonomicheskim razvitiem goroda: skrytye resursy* [Management of Spatial and Economic Development of the City: Hidden Resources]. Moscow: Center for Urban Research of the SCOLKOVO Business School.
2. Acuto, M., Steenmans, K., Iwaszuk, E. & Ortega-Garza, L. (2019). Informing Urban Governance? Boundary-spanning Organisations and the Ecosystem of Urban Data. *Area*, vol. 51, no 1, pp. 94–103.
3. Aina, Y.A., Wafer, A., Ahmed, F. & Alshuwaikhat, H.M. (2019). Top-Down Sustainable Urban Development? Urban Governance Transformation in Saudi Arabia. *Cities*, vol. 90, pp. 272–281.
4. Allen, J. & Cochrane, A. (2007). Beyond the Territorial Fix: Regional Assemblages, Politics and Power. *Regional Studies*, vol. 41, no 9, pp. 1161–1175.
5. Boehme, R. & Warsewa, G. (2017). Urban Improvement Districts as New Form of Local Governance. *Urban Research and Practice*, vol. 10, no 3, pp. 247–266.
6. Brill, F. (2020). Complexity and Coordination in London's Silvertown Quays: How Real Estate Developers (Re)Centred Themselves in the Planning Process. *Environmental and Planning A*, vol. 52, no 2, pp. 362–382.
7. Castells, M. (2000). *The Rise of the Network Society: Economy, Society and Culture*. Oxford: Blackwell.
8. Chattopadhyay, S. (2017). Neoliberal Urban Transformations in Indian Cities: Paradoxes and Predicaments. *Progress in Development Studies*, vol. 17, no 4, pp. 307–321.
9. Chado, J., Johar, F.B. & Khan, M.G. (2017). Citizen Participation in Urban Governance: Experiences from Traditional City of Bida, Nigeria. *Advanced Science Letters*, vol. 23, no 7, pp. 6194–6197.
10. Connolly, C. (2020). From Resilience to Multi-species Flourishing: (Re)imagining Urban-environmental Governance in Penang, Malaysia. *Urban Studies*, vol. 57, no 7, pp. 1485–1501.
11. Cowley, R. & Carpotti, F. (2019). Smart City as Anti-planning in the UK. *Environment and Planning D: Society and Space*, vol. 37, no 3, pp. 428–448.
12. da Cruz, N.F., Rode, P. & McQuarrie, M. (2019). New Urban Governance: A Review of Current Themes and Future Priorities. *Journal of Urban Affairs*, vol. 41, no 1, pp. 1–19.
13. Deng, F. (2018). Stakes, Stakeholders and Urban Governance: a Theoretical Framework for the Chinese City. *Eurasian Geography and Economics*, vol. 59, no 3–4, pp. 291–313.
14. Dean, R.J. (2018). Counter-governance: Citizen Participation beyond Collaboration. *Politics and Governance*, vol. 6, no 1, pp. 180–188.
15. Edelendos, J. & van Meerkerk, I. (2018). Finding Common Ground in Urban Governance Networks: What are its Facilitating Factors. *Journal of Environmental Planning and Management*, vol. 61, no 12, pp. 2094–2110.
16. Fastenrath, S., Bush, J. & Coenen, L. (2020). Scaling-up Nature-based Solutions. Lessons from the Living Melbourne Strategy. *Geoforum*, vol. 116, pp. 63–72.

17. Fuseini, I. & Kemp, J. (2016). Characterising Urban Growth in Tamale, Ghana: An Analysis of Urban Governance Response in Infrastructure and Service Provision. *Habitat International*, vol. 56, pp. 109–123.
18. Giersig, N. Multilevel Urban Governance and the “European City”. SpringerVS. 2008.
19. Hajdarowicz, I. (2018). Does Participation Empower? The Example of Woman Involved in Participatory Budgeting in Medellin. *Journal of Urban Affairs*, pp. 1–16. (in print).
20. Hornek, J. & Juptner, P. (2020). Endangered Municipalities? Case Study of Three Small and Critically Indebted Czech Municipalities. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, vol. 13, no 1, pp. 35–59.
21. Jakimow, T. (2020). The Familiar Face of the State: Affect, Emotion and Citizen Entitlements in Dehradun, India. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 44, no 3, pp. 429–446.
21. Jiang, H., Geertman, S. & Witte, P. (2020). A Sociotechnical Framework for Smart Urban Governance: Urban Technological Innovation and Urban Governance in the Realm of Smart Cities. *International Journal of E-Planning Research*, vol. 9, no 1, pp. 1–19.
22. Kim, J.W. (2020). What are the Factors Encouraging Neighborhood Associations to Assume Roles in Urban Governance? *Voluntas*, vol. 31, no 2, pp. 359–374.
23. Koster, M. (2019). Assembling Formal and Informal Urban Governance: Political Brokerage in Recife, Brazil. *Anthropologica*, vol. 61, no 1, pp. 25–34.
24. Kooiman, J. (1993). *Modern Governance: New Government – Society Interactions*. London: Sage.
25. Kuznetsov, M., Nikishova, M. & Belova, A. (2020). “Smart City” Governance Technologies Development in the Era of the 4th Industrial Revolution. *Advances in Intelligent Systems and Computing*, vol. 1038, pp. 606–618.
26. Kuo, N.-L., Chen, T.-Y & Su, T.-T. (2020). A New Tool for Urban Governance or Just Rhetoric? The Case of Participatory Budgeting in Taipei City. *Australian Journal of Social Issues*, vol. 55, no 2, pp. 125–140.
27. Lange, F. (2009). Urban Governance. An Essential Determinant of City Development? *Theory and Practice*, no 6, pp. 104.
28. Le Gales, P. (1995). Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue française de science politique*, vol. 45, no 1, pp. 57–95.
29. Le Gales, P. (2002). *European Cities. Social Conflicts and Governance*. Oxford: Oxford University Press.
30. Li, H., Wen, B. & Cooper, T.L. (2019). What Makes Neighborhood Associations Effective in Urban Governance? Evidence From Neighborhood Council Boards in Los Angeles. *American Review of Public Administration*, vol. 49, no 8, pp. 931–943.
31. Liu, H.K., Hung, M.J., Tse, L.H. & Saggau, D. (2020). Strengthening Urban Community Governance through Geographical Information Systems and Participation: An Evaluation of My Google Map and Service Coordination. *Australian Journal of Social Issues*, vol. 55, no 2, pp. 182–200.
32. Ma, Y., Lan, J., Thornton, T., Mangalagiu, D. & Zhu, D. (2018). Challenges of Collaborative Governance in the Sharing Economy: The Case of Free-floating Bike Sharing in Shanghai. *Journal of Cleaner Production*, vol. 197, pp. 356–365.

33. Mossberger, K. & Stoker, G. (2001). The Evolution of Urban Regime Theory the Challenge of Conceptualization. *Urban Affairs Review*, vol. 36, no 6, pp. 810–835.
34. Muchadenyika, D. & Williams, J.J. (2016). Social Change: Urban Governance and Urbanization in Zimbabwe. *Urban Forum*, vol. 27, no 3, pp. 253–274.
35. Pasquini, L. (2020). The Urban Governance of Climate Change Adaptation in Least-developed African Countries and in Small Cities: the Engagement of Local Decision-makers in Dar es Salaam, Tanzania, and Karonga, Malawi. *Climate and Development*, vol. 12, no 5, pp. 408–419.
36. Peters, B.G. & Pierre, J. (2012). *Urban Governance*. The Oxford Handbook of Urban Politics.
37. Piñeira Mantiñán, M.J., Lois González, R.C. & González Pérez, J.M. (2019). New Models of Urban Governance in Spain During the Post-Crisis Period: The Fight Against Vulnerability on a Local Scale. *Territory, Politics, Governance*, vol. 7, no 3, pp. 336–364.
38. Pierre, J. (2014). Can Urban Regimes Travel in Time and Space? Urban Regime Theory, Urban Governance Theory, and Comparative Urban Politics. *Urban Affairs Review*, vol. 50, no 6, pp. 864–889.
39. Pierry, J. (1999). Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics. *Urban Affairs Review*, vol. 34, no 3, pp. 372–396.
40. Pierry, J. (2014). Can Urban Regimes Travel in Time and Space? Urban Regime Theory, Urban Governance Theory, and Comparative Urban Politics. *Urban Affairs Review*, vol. 50, no 6, pp. 864–889.
41. Podger, A., Woods, M. & Su, T.-T. (2020). The Immense and Continuing Challenge of Urban Governance: Developments in Australia and across Greater China. *Australian journal of Social*, vol. 55, no 2, pp. 105–124.
42. Rhodes, R.A. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open Univ. Press.
43. Sapotichne, J., Jones, B.D. & Wolfe, M. (2007). Is Urban Politics a Black Hole?: Analyzing the Boundary between Political Science and Urban Politics. *Urban Affairs Review*, vol. 43, no 1, pp. 76–106.
44. Soukopová, J., Nemec, J., Matějová, L. & Struk, M. (2014). Municipality Size and Local Public Services: Do Economies of Scale Exist? *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, vol. 7, no 2, pp. 151–171.
45. Stone, C.N. (1989). *Regime politics: Governing Atlanta*. University of Kansas Press.
46. Stoker, G. (1998). Governance as Theory: Five Propositions. *International Social Science Journal*, vol. 50, no 155, pp. 27–28.
47. Stoker, G. (2000). Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance. In: J. Pierry (ed). *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*. Oxford University Press.
48. Tansel, C.B. (2019). Reproducing Authoritarian Neoliberalism in Turkey: Urban Governance and State Restructuring in the Shadow of Executive Centralization. *Globalization*, vol. 16, no 3, pp. 320–335.
49. Timeus, K., Vinaixa, J. & Pardo-Bosch, F. (2020). Creating Business Models for Smart Cities: a Practical Framework. *Public Management Review*, vol. 22, no 5, pp. 726–745.

50. UN-HABITAT (2002). *The Global Campaign on Urban Governance*. Concept Paper. 2nd Edition.
51. van Dijk, M.P., Edelenbos, J. & van Rooijen, K. (2017). *Urban Governance in the Realm of Complexity*. Practical Action Publishing.
52. Zvolska, L., Lehner, M., Palgan, Y.V., Mont, O. & Plepys, A. (2019). Urban Sharing in Smart Cities: the Cases of Berlin and London. *Local Environment*, vol. 24, no 7, pp. 628–645.
53. Asante, L.A. (2020). Urban Governance in Ghana: the Participation of Traders in the Redevelopment of Kotokuraba Market in Cape Coast. *African Geographical Review*. Available at: SSRN: <https://proxylibrary.hse.ru:2116/doi/full/10.1080/19376812.2020.1726193> (accessed: 15 September 2020).
54. Bevilacqua, C., Ou, Y., Pizzimenti, P. & Minervino, G. (2020). New Public Institutional Forms and Social Innovation in Urban Governance: Insights from the “Mayor’s Office of New Urban Mechanics (MONUM) in Boston. *Sustainability* (Switzerland), vol. 12, no 1. Available at: SSRN: <https://www.mdpi.com/2071-1050/12/1/23> (accessed: 20 September 2020).
55. Cirolia, L.P. (2020). Fractured Fiscal Authority and Fragmented Infrastructure: Financing Sustainable Urban Development in Sub-Saharan Africa. *Habitat International*, vol. 104. Available at: SSRN: <https://proxylibrary.hse.ru:2055/science/article/pii/S0197397520305026?via%3Dihub> (accessed: 15 September 2020).
56. Coq-Huelva, D. & Asian-Chaves, R. (2019). Urban Sprawl and Sustainable Urban Policies. A Review of the Cases of Lima, Mexico City and Santiago de Chile. *Sustainability* (Switzerland), vol. 11, no 20. Available at: SSRN: <https://www.mdpi.com/2071-1050/11/20/5835> (accessed: 15 September, 2020).
57. Lock, O., Bednarz, T., Leao, S.Z. & Pettit, C. (2020). A Review and Reframing of Participatory Urban Dashboards. *City, Culture and Society*, vol. 20. Available at: SSRN: <https://proxylibrary.hse.ru:2055/science/article/pii/S1877916618302637?via%3Dihub> (accessed: 15 September 2020).
58. Medeiros, E. & van der Zwet, A. (2020). Sustainable and Integrated Urban Planning and Governance in Metropolitan and Medium-sized Cities. *Sustainability* (Switzerland), vol. 12, no 15. Available at: SSRN: <https://www.mdpi.com/2071-1050/12/15/5976> (accessed: 15 September 2020).
59. Mont, O., Palgan, Y.V., Bradley, K. & Zvolska, L. (2020). A Decade of the Sharing Economy: Concepts, Users, Business and Governance Perspectives. *Journal of Cleaner Production*, vol. 269. Available at: SSRN: <https://proxylibrary.hse.ru:2055/science/article/pii/S0959652620322629?via%3Dihub> (accessed: 15 September 2020).

К сведению авторов

Публикация в журнале является бесплатной.

Все статьи проходят этап рецензирования.

Предоставляемый авторами материал должен быть оригинальным, не публиковавшимся ранее в других печатных изданиях.

Статья должна быть написана языком, понятным не только специалистам в данной области, но и широкому кругу читателей. Это требует отдельного обоснования используемых научных терминов.

Объем текста не должен превышать один авторский лист (40 тыс. знаков).

Рукопись статьи должна быть снабжена информацией об авторах, включающей фамилию, имя и отчество, год рождения, место работы/учебы, ученую степень и звание, адрес и телефон, адрес электронной почты.

Кроме того, к статье нужно приложить: подробную аннотацию (в которой должна быть раскрыта тема, показана степень разработанности проблемы, даны характеристики исследования (теоретическая или эмпирическая работа, на какой информационной базе), а также изложены основные полученные результаты) на русском и английском языках; список ключевых слов, словосочетаний на русском и английском языках. Рукописи принимаются в электронном виде в формате не ниже Word 6.0.

Графики и схемы должны быть в редактируемом формате, рисунки с разрешением 300 dpi. Использование цветных рисунков и графиков не рекомендуется.

Подробнее о требованиях журнала к оформлению статей можно узнать на нашем сайте <http://vgmu.hse.ru> в разделе «Авторам».

Уважаемые читатели!

*Вы можете подписаться на журнал
«Вопросы государственного и муниципального управления»*

Объединенный каталог «Пресса России. Подписка – 2021»

Том 1. Газеты и журналы

Подписной индекс – 81224

Подписано в печать 15.03.2021. Формат 60х88^{1/8}
Бумага офсетная № 1. Печать офсетная. Усл. печ. л. 35,9
Тираж 600 экз. Заказ

НИУ ВШЭ
101000 Москва, ул. Мясницкая, 20
Тел.: +7 495 772-95-90 доб. 12631

Отпечатано в ФГУП «Издательство «Наука»
(Типография «Наука»)
121099 Москва, Шубинский пер., 6



БукВышка

УНИВЕРСИТЕТСКИЙ КНИЖНЫЙ МАГАЗИН

Российские и зарубежные издания

Книги ИД ВШЭ

Сувенирная продукция

Периодика

CD и DVD

**ЭКОНОМИКА
МЕНЕДЖМЕНТ
СОЦИОЛОГИЯ
ПОЛИТОЛОГИЯ
ПРАВО
ЖУРНАЛИСТИКА
ИСТОРИЯ
ЛИНГВИСТИКА**



Москва, ул. Мясницкая д. 20

тел. +7 495 628-29-60

email: books@hse.ru,

<http://id.hse.ru/bookshop>



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





Для заметок
