

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ «ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»

В О П Р О С Ы

---

# ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Public Administration Issues

№ 3

2020

Ежеквартальный научно-образовательный журнал. Издается с 2007 г.

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

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

М О С К В А

# ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

**Главный редактор –**  
ЯКОБСОН Лев Ильич

**Заместитель главного редактора –**  
БАРАБАШЕВ Алексей Георгиевич

**Заместитель главного редактора –**  
ЗВЕРЕВА Ирина Александровна

**Члены редакционного совета**

АЛЕКСАНДРОВ Д.А.  
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.

**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](mailto: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](mailto: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

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](mailto:vgmu@hse.ru); *Web:* <http://vgmu.hse.ru>

## ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Занко Т.А.

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПОПРАВКИ 2020:

ВЛИЯНИЕ НА ФЕДЕРАЛЬНУЮ ИСПОЛНИТЕЛЬНУЮ ВЛАСТЬ ..... 7

Немец Ю., Меричкова Микушова Б.,

Соукопова Я., Шумпикова М., Высоцкая В.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ КОНТРАКТОВ НА ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ

МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ В ЧЕХИИ И СЛОВАКИИ:

ЧТО ИЗМЕНИЛОСЬ ЗА ПОСЛЕДНИЕ 20 ЛЕТ? ..... 23

Стырин Е.М., Родионова Ю.Д.

ЕДИНАЯ ИНФОРМАЦИОННАЯ СИСТЕМА В СФЕРЕ

ЗАКУПОК КАК ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЦИФРОВАЯ ПЛАТФОРМА:

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ ..... 49

Образцова О.И., Чепуренко А.Ю.

ПОЛИТИКА В ОТНОШЕНИИ МСП В РФ:

ОБНОВЛЕНИЕ ПОСЛЕ ПАНДЕМИИ? ..... 71

Талапина Э.В.

ПРИМЕНЕНИЕ БЛОКЧЕЙНА В ГОСУДАРСТВЕННОМ

УПРАВЛЕНИИ: ПЕРСПЕКТИВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ..... 96

Андриченко Л.В., Постников А.Е.

МОДЕРНИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ ПРАВОВЫХ ИНСТРУМЕНТОВ

УПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЫ

И ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ ..... 114

Кучин Н.Е.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВЕДОМСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

КАЧЕСТВА МЕДИЦИНСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СУБЪЕКТЕ РФ

(НА ПРИМЕРЕ ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ) ..... 139

Плисецкий Е.Л., Плисецкий Е.Е.

ИНФРАСТРУКТУРНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ ТЕРРИТОРИИ

КАК ФАКТОР УСТОЙЧИВОГО РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ ..... 165

## НАУЧНЫЕ СООБЩЕНИЯ

Крашенинникова Ю.А., Кочергин Н.Д.

УСТРОЙСТВО И ПРАКТИКИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ

РЕЛИГИОВЕДЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ В РФ ..... 187

Фролова Е.В., Рогач О.В., Рябова Т.М.

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

ПО РАЗВИТИЮ КУЛЬТУРНО-ПОЗНАВАТЕЛЬНОГО ТУРИЗМА:

ПРОБЛЕМЫ, РЕСУРСЫ И НОВЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ ..... 210

---

## THE THEORY AND PRACTICES OF PUBLIC ADMINISTRATION

Zanko T.A. CONSTITUTIONAL AMENDMENTS 2020: INFLUENCE ON FEDERAL EXECUTIVE BRANCH .....	7
Nemec J., Merickova Mikusova B. Soukopova J., Sumpikova M., Vysotskaya V. CONTRACTING FOR MUNICIPAL SERVICES IN THE CZECH REPUBLIC AND SLOVAKIA: WHAT HAS CHANGED OVER THE PAST 20 YEARS? .....	23
Styrin E.M., Rodionova Y.D. UNIFIED INFORMATION SYSTEM IN PUBLIC PROCUREMENT AS A GOVERNMENT DIGITAL PLATFORM: THE PRESENT STATE AND PROSPECTS. ....	49
Obraztsova O.I., Chepurenko A.Y. SME POLICY IN THE RUSSIAN FEDERATION: RENEWAL AFTER THE PANDEMIC? .....	71
Talapina E.V. APPLICATION OF BLOCKCHAIN IN PUBLIC ADMINISTRATION: PROSPECTS FOR LEGAL REGULATION .....	96
Andrichenko L.V., Postnikov A.E. MANAGEMENT IMPROVEMENT AND MODERNIZATION IN THE SPHERE OF CIVIL DEFENSE AND PROTECTION FROM EMERGENCIES: THE SYSTEM OF LEGAL INSTRUMENTS. ....	114
Kuchin N.E. ENSURING DEPARTMENTAL QUALITY CONTROL OF MEDICAL ACTIVITIES IN A RUSSIAN REGION (CASE STUDY: THE CHELYABINSK REGION) .....	139
Plisetsky E.L., Plisetsky E.E. INFRASTRUCTURE POTENTIAL OF RUSSIAN REGIONS AS A FACTOR OF SUSTAINABLE REGIONAL DEVELOPMENT .....	165

---

## SCIENTIFIC REVIEW

Krashenninnikova Y.A., Kochergin N.D. DESIGN AND PRACTICES OF STATE RELIGIOUS EXPERTISE IN THE RUSSIAN FEDERATION .....	187
Frolova E.V., Rogach O.V., Ryabova T.M. ACTIVITIES OF MUNICIPAL AUTHORITIES IN THE DEVELOPMENT OF CULTURAL AND EDUCATIONAL TOURISM: PROBLEMS, RESOURCES AND NEW OPPORTUNITIES. ....	210

## КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПОПРАВКИ 2020: ВЛИЯНИЕ НА ФЕДЕРАЛЬНУЮ ИСПОЛНИТЕЛЬНУЮ ВЛАСТЬ

**Занко Т.А.<sup>1</sup>**

### Аннотация

*Предмет исследования – конституционные поправки 2020 г. в части правового регулирования процессов формирования, организации и функционирования федеральных органов исполнительной власти. В результате анализа установлено, что конституционные поправки в части предметов исключительного ведения Российской Федерации подтверждают актуальность и конституционную предопределенность законодательного регулирования системы ФОИВ при том, что в отношении их структуры все же сохраняется вектор на подзаконное административно-правовое регулирование.*

*Проведен анализ механизмов обеспечения стабильности структуры ФОИВ, в частности, новой конституционной нормы о возможности изменений в структуре ФОИВ только на начальных этапах формирования Правительства, сразу после избрания Президента России.*

*Отдельное внимание в исследовании уделено обновленному механизму формирования Правительства, предусматривающему проведение консультаций с Советом Федерации при назначении руководителей органов власти «силового блока», а также утверждение Государственной Думой иных членов Правительства. Сделан вывод о том, что предложенная конституционная формулировка может иметь неоднозначную трактовку с точки зрения назначения руководителей ФОИВ социально-экономического блока, которые при этом выполняют функции «силовых» ведомств.*

*В статье смоделирован максимально возможный конституционный срок, отводимый на формирование Правительства. Отмечается, что даже в гипотетических условиях жесткого противостояния всех политических институтов срок формирования Правительства составит не более двух с половиной месяцев. Новый механизм сдержек и противовесов при формировании Правительства позволит избежать повторения негативного опыта ряда зарубежных стран в части существенного затягивания сроков формирования нового кабинета.*

<sup>1</sup> Занко Тигран Антонович – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры правового обеспечения государственной и муниципальной службы, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС). Адрес: 119571, г. Москва, пр. Вернадского, д. 82. E-mail: ta.zanko@igsu.ru



**Ключевые слова:** Конституция; Правительство; Президент; министерства; исполнительная власть; административная реформа.

## Введение

Послание Президента В.В. Путина Федеральному Собранию в январе 2020 г. придало значительный импульс обновлению системы государственного управления и инициировало процесс внесения изменений в Конституцию Российской Федерации (Барциц, 2020; Шахрай, 2020; Клишас, 2020), который на первых этапах демонстрировал рекордную скорость, с учетом того, что законопроект «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти» был внесен 20 января в Государственную Думу, а уже 12 марта 2020 г. его одобрило необходимое количество представительных органов субъектов.

В информационном пространстве с самого начала процесса внесения изменений в текст Конституции диаметрально изменялась риторика: от тезисов о том, что это будут незначительные поправки, до того, что Конституция с учетом поправок – это новая народная Конституция. Если подойти к объему поправок с точки зрения русского языка и оригинальности текста, то содержание Основного закона (в зависимости от различной методологии подсчета) обновилось на 14–18%. Но эти механические подсчеты, конечно же, не отображают сущности изменений. Ведь в Конституции даже одно слово или понятие могут иметь значительный вес. Наверное, один из самых ярких на данный момент примеров – слово «подряд», которое на момент принятия Конституции было скромно затерявшимся наречием, а в дальнейшем определило на годы ход российской истории.

С одной стороны, новая коронавирусная инфекция и последовавшие карантинные ограничения внесли изменения в сроки проведения общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию (которое изначально должно было состояться 22 апреля 2020 г.), с другой стороны, перенос даты на 1 июля позволил провести более широкое общественное обсуждение вносимых поправок, а эпидемиологическая обстановка – применить технологии онлайн-голосования, а также недельную процедуру волеизъявления на участках. Все вышеуказанные обстоятельства в конечном итоге положительным образом повлияли на легитимность процедуры и результатов общероссийского голосования, явка составила 67,97%, при этом поддержали изменения в Конституцию – 77,92% (почти 58 млн россиян; для сравнения, при голосовании за Конституцию в 1993 г. за нее проголосовало порядка 33 млн сограждан). Но работа на этом не завершается, и, как отметил сопредседатель Рабочей группы по внесению поправок в Конституцию П. В. Крашенинников, во исполнение новых конституционных норм необходимо будет принять более 100 законов, и многие из них будут связаны с организацией единой системы публичной власти (Крашенинников, 2020).

Одним из таких законов, несомненно, станет федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации», проект кото-



рого был внесен Президентом в Государственную Думу 22 сентября 2020 г. в момент подготовки настоящего исследования. Впереди еще большая работа, но уже можно отметить, что законопроект в целом учитывает конституционные новшества, при этом содержит и уточняющие формулировки с целью недопущения двоякого толкования (например, ч. 7 ст. 10 законопроекта напрямую указывает на право Председателя Правительства повторно представлять кандидатуру на должность федерального министра, которая ранее была отклонена Государственной Думой).

Если рассматривать в целом конституционное развитие в мире, то можно отметить интенсивность данного процесса: начиная с 2010 г. 23 государства приняли полностью новые конституции. Необходимо отметить, что «срок жизни» конституций, принятых после первой мировой войны, в среднем составлял около 12 лет, так что Конституция Российской Федерации уже значительно побилла среднестатистический результат, при этом оставляя незыблемыми основы конституционного строя. Среди конституций, принятых в самое последнее время, – Конституция Кубы (2019 г.), Судана (2019 г.) и Таиланда (2017 г.). На постсоветском пространстве Конституция Республики Кыргызстан 2010 г. была принята позже остальных, при этом определенные конституционные реформы проходили в Армении (2015 г.), Азербайджане (2016 г.), Украине (2016 г.), Казахстане (2017 г.).

Несомненно, отрасль конституционного права в своем развитии испытывает наиболее сильное влияние со стороны происходящих в обществе политических процессов. Поэтому различия политических реалий в странах мира создают трудности в выявлении общемировых трендов конституционно-правового развития. При этом на постсоветском пространстве ключевыми трендами указанных конституционных изменений выступают перераспределение властных полномочий между ветвями власти и трансформация конституционного статуса президента.

Поправки в Конституцию Российской Федерации 2020 г. обозначили тренды на приоритезацию конституционно-правового закрепления социальных гарантий, повышение роли законодательной ветви власти в формировании персонального состава Правительства, совершенствование единой системы публичной власти, формирование дополнительных правовых механизмов, обеспечивающих стабильное функционирование механизма государственного управления.

Значительный объем конституционных поправок 2020 г. направлен именно на совершенствование организации федеральной исполнительной власти, что предоставляет возможность провести сравнительное исследование с существующими подходами (см. об этом: Хабриева, 2018), проанализировать правовые механизмы, заложенные в обновленный текст Конституции, а также выявить возможные особенности и последствия реализации предложенных норм.

В целом проблематика организационных (см. об этом: Стариков, 2016; 2017) и, реже, реорганизационных (см. об этом: Минченко, 2020) мероприятий в структуре федеральных органов исполнительной власти на протяжении всего времени существования новой российской Конституции находи-

лась в фокусе внимания ученых – административистов и конституционалистов. Основной объем исследований концентрировался на изменениях, происходящих в контексте ключевых этапов административной реформы (см. об этом: Барабашев 2010, 2017; Барциц, 2019) либо значительного обновления структуры, приходящегося на начальные этапы исполнения президентских полномочий. В случае конституционных поправок 2020 г. видоизменяется логика и механизм взаимодействия высших органов государственной власти, частично разрешаются коллизионные особенности формирования структуры федеральных органов исполнительной власти.

Несомненно, каждый из затрагиваемых в данном исследовании аспектов конституционно-правового и административно-правового регулирования вопросов организации и функционирования системы и структуры федеральных органов исполнительной власти заслуживает отдельного, не побоюсь этой планки, диссертационного исследования, в связи с этим настоящая статья может рассматриваться как приглашение к дальнейшей научной дискуссии.

## Особенности нормативного закрепления системы и структуры федеральных органов исполнительной власти

Принципиальным для корректного восприятия данного исследования является четкое разграничение понятий «система» и «структура» федеральных органов исполнительной власти, использование которых как синонимов и взаимозаменяющих терминов недопустимо. Указанная терминологическая разница была подчеркнута в названии одного из ключевых актов административной реформы 2004 г. – Указе Президента России N 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». Таким образом, под системой федеральных органов исполнительной власти понимается по сути ее трехзвенная типология с присущими особенностями полномочий ее звеньев и взаимосвязей между ними (федеральное министерство – федеральное агентство – федеральная служба), а под структурой федеральных органов исполнительной власти – перечень конкретных органов власти с учетом их подведомственности (МИД России, Минобороны России и т.д.).

При последовательном рассмотрении поправок Конституции одной из первых выступает поправка п. «г» ст. 71, которой дополняется перечень предметов исключительного ведения Российской Федерации вопросом организации публичной власти. Представляется, что данная поправка должна создать правовые предпосылки к совершенствованию системы публичной власти в Российской Федерации, которая будет, в том числе, включать в себя исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления.

Выстраивание единой системы публичной власти – один из важнейших вопросов современного государственного управления в Российской Федерации. С одной стороны, федеративное устройство России основывается на принципе единства государственной власти, с другой стороны, существует ряд организационно-правовых пробелов и вольностей, которые не по-

зволяют в полной мере говорить о таком единстве и целостности. В части организации исполнительной власти в России особенно остро стоит вопрос отсутствия унификации систем и структур органов исполнительной власти в субъектах. Так, в одном регионе с точки зрения системы могут функционировать министерства, в другом – департаменты, в третьем – управления и главные управления; контрольно-надзорные органы где-то называются службами, где-то инспекциями, где-то надзорами и т.п. Возникает резонный вопрос: почему на федеральном уровне получилось привести в 2004 г. систему органов исполнительной власти к единому знаменателю, создав трехзвенную систему «министерство – агентство – служба», а на региональном уровне продолжает существовать «лоскутное одеяло», которое с каждым приходом новой управленческой команды перекраивается в поисках «лучшего организационного решения», а на самом деле – скорее в целях проведения необходимых кадровых изменений. Кроме того, регионы, утверждая разнообразные с точки зрения типологии структуры органы власти, зачастую нормативно не устанавливают различия между типами органов, т. е. возникают управления, главные управления и департаменты, а в чем между ними разница – можно только догадываться.

Второй вопрос в этой связи – насколько разнообразными должны быть региональные органы исполнительной власти с точки зрения структуры? Несомненно, у каждого субъекта Российской Федерации есть специфика организации и реализации государственной власти, но как сильно она отличается? Есть ли необходимость в одном субъекте создавать Министерство экономического развития, в другом – Департамент экономики и инвестиций, а в третьем – Управление промышленности и экономики? Более того, даже если региональные органы исполнительной власти называются в разных субъектах одинаково – это совершенно не значит, что у них одинаковый объем функций и полномочий.

Необоснованное разнообразие систем и структур органов исполнительной власти субъектов самым прямым образом влияет на эффективность федеральных органов исполнительной власти, на прохождение управленческих решений по властной вертикали. Таким образом, фокус обновленной Конституции на выстраивании системы публичной власти вселяет надежду в политическую волю разрешения вышеназванных проблем путем либо принятия Федерального закона «Об организации публичной власти в Российской Федерации», либо, как минимум, внесения соответствующих изменений в № 184-ФЗ 1999 г., одна из задач которого как раз заключается в регулировании общих принципов организации исполнительных органов государственной власти субъектов.

Возвращаясь к п. «г» ст. 71, необходимо отметить, что иных изменений, кроме включения в него вопросов организации публичной власти, он не претерпевает. И это имеет одно из решающих значений в контексте правового регулирования системы федеральных органов исполнительной власти, так как указанная норма во взаимосвязи с ч. 1 ст. 76 предусматривает именно законодательное регулирование системы федеральных органов исполнительной власти. Указанная позиция нашла свое подтверждение в поста-

новлении Конституционного Суда от 27.01.1999 № 2-П, который при этом отметил, что «само по себе отнесение того или иного вопроса к ведению Российской Федерации ... не означает невозможности его урегулирования иными, помимо закона, нормативными актами, кроме случаев, когда сама Конституция Российской Федерации исключает это, требуя для решения конкретного вопроса принятия именно федерального конституционного либо федерального закона. Следовательно, до принятия соответствующих законодательных актов Президент Российской Федерации может издавать указы по вопросам установления системы федеральных органов исполнительной власти, порядка их организации и деятельности».

В качестве взаимосвязанного изменения выступает вновь вводимый п. «б. 1» ст. 83, который предусматривает полномочие Президента утверждать по предложению Председателя Правительства структуру федеральных органов исполнительной власти. С одной стороны, указанная поправка закрепляет в качестве конституционной нормы уже и так сложившуюся на протяжении десятилетий практику определения Президентом структуры федеральных органов исполнительной власти. С другой стороны, снимает определенную правовую «недосказанность», которая проистекала из анализа ч. 1 ст. 112, предусматривающей необходимость Председателю Правительства не позднее недельного срока после назначения представить Президенту предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, однако, в Конституции отсутствовали упоминания о корреспондирующих полномочиях Президента утверждать такую структуру.

Таким образом, рассмотренные изменения не исключают необходимости принятия федерального законодательного акта, регулирующего вопросы системы федеральных органов исполнительной власти (необходимо отметить, что в части системы ФОИВ продолжает действовать Указ Президента от 09.03.2004 N 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»), а в отношении вопросов структуры ФОИВ сохранен подзаконный вектор правового регулирования. Важно подчеркнуть, что на протяжении всего периода существования СССР вопросы системы и структуры центральных органов исполнительной власти разрешались в законодательной форме и были закреплены либо в Конституции, либо в законе (Закон 1978 г. «О Совете Министров СССР»).

## Новые подходы к формированию Правительства Российской Федерации

Еще одной важной нормой обновленной Конституции, призванной повысить стабильность структуры ФОИВ, выступает положение о том, что после освобождения Президентом Председателя Правительства от замещаемой должности вновь назначаемый Председатель Правительства не представляет предложения о структуре ФОИВ. Рассматриваемые изменения соответственно затронули ст. 83 и ч. 1 ст. 112. Указанная норма может быть воспринята только положительно, так как существующий правовой подход при каждом назначении Председателя Правительства «подталкивал» к вне-

сению изменений в существующую структуру, тем самым приводя к неизбежным реорганизационным последствиям в структуре федеральных органов исполнительной власти. При этом обновленная Конституция прямо не урегулировала вопросы инициирования и проведения реорганизации федеральных органов исполнительной власти не в период начала функционирования Правительства. Представляется, что такие изменения будут вноситься исходя из существующей практики, по мере необходимости, посредством принятия указов Президента. Таким образом, рассмотренная поправка Конституции, с одной стороны, снизит количество возможных изменений, инициированных со стороны назначаемых председателей правительства (особенно если их будет несколько в течение всего срока президентских полномочий), но, с другой стороны, никак не ограничит Президента в проведении реорганизации ФОИВ в случае необходимости.

Новая конституционная норма об определении ФОИВ, руководство деятельностью которых осуществляет Президент и Правительство, также носит констатирующий характер и закрепляет уже устоявшуюся на протяжении десятилетий практику. При этом критерий такого разделения (по сути, на «силовой» и «социально-экономический» блоки) в обновленной Конституции указывается только в отношении процедуры назначения соответствующих руководителей ФОИВ. Такой правовой подход может впоследствии привести к ситуации, когда Президент может утвердить структуру ФОИВ, в которой будет руководить тем или иным федеральным министерством социально-экономического блока (например, Минэкономразвития), при этом формально-юридически не будет инициатором кандидатуры для назначения руководителя этого министерства, т.к. это будет прерогатива Председателя Правительства.

Также особо важным представляется новое конституционное положение о том, что Президент не только может председательствовать на заседаниях Правительства, но и осуществлять общее руководство им. Данная норма обобщает весь уже существующий объем президентских полномочий в отношении высшего коллегиального органа исполнительной власти, устанавливает большую правовую взаимосвязь, но в то же самое время повышает степень ответственности главы государства за действия Правительства.

Интересно отметить, что на протяжении всего периода становления новой российской государственности по-разному выстраивалась модель взаимодействия Президента и Правительства России. Так, в соответствии с указом Президента РСФСР N 172 от 6.11.1991 «Об организации работы Правительства РСФСР в условиях экономической реформы» Президент осуществлял непосредственное руководство Правительством, возглавлял его, вел заседания и подписывал решения. В Конституции 1993 г., как отмечал в своем послании к Федеральному Собранию 1994 г. «Об укреплении российского государства» Б. Н. Ельцин, были по-новому выражены роль и место Правительства: оно стало самостоятельным конституционным институтом, способным нести всю полноту ответственности за принимаемые им решения. При этом в своей предвыборной программе 1996 г. «Россия: человек, общество, государство» Б.Н. Ельцин указал, что всю полноту ответственности



за экономический блок вопросов должно нести Правительство страны, т.е. как бы происходило дистанцирование Президента от результатов решений, которые принимает Правительство. Важным также представляется упоминание периода существования так называемого правящего «тандема» («российского дуумвирата») – особого политического и функционального взаимодействия Президента и Председателя Правительства (В.В. Путина – Д.А. Медведева), которое выразилось в поочередном назначении на должность Председателя Правительства и некотором смещении центров принятия решений. Включение в обновленный текст Конституции в 2020 г. полномочия Президента по осуществлению общего руководства Правительством хотя по факту и носит констатирующий характер, сильнее приближает форму правления в России к президентской республике. Как и отмечал Президент В.В. Путин в своем послании к Федеральному Собранию в 2020 г., Россия «с ее огромной территорией, сложным национально-территориальным устройством, многообразием культурно-исторических традиций не может нормально развиваться и ... просто существовать стабильно в форме парламентской республики. Россия должна оставаться сильной президентской республикой».

Наверное, самые существенные изменения в отношении исполнительной власти затронули механизмы формирования Правительства Российской Федерации. Отдельного рассмотрения требует распространенный в СМИ тезис сопредседателя рабочей группы по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию А. А. Клишаса<sup>2</sup> о том, что обновленный текст содержит норму, которая позволяет Председателю Правительства покинуть свой пост без отставки других членов Правительства. Если же рассматриваемый механизм «сохранения» всего персонального состава Правительства в случае освобождения от должности Председателя все же будет реализован, то объективно это создаст предпосылки для возникновения ситуации, при которой «не первый» после избрания Президента Председатель Правительства, неся персональную ответственность за эффективность его функционирования, будет работать со старой командой, в уже данной структуре федеральных органов исполнительной власти.

Также необходимо обратить внимание на терминологическую особенность, связанную с процессом назначения Председателя Правительства. В действующей редакции Конституции предусмотрена процедура дачи согласия на назначение со стороны Государственной Думы, в то время как обновленный текст устанавливает процедуру утверждения. Представляется, что формально процедура утверждения в смысловом контексте влечет более жесткие правовые последствия, чем процедура согласования. Предложенные изменения также можно объяснить тем, что процедура согласования по своему семантическому смыслу имеет промежуточный характер в процессе принятия решения, а процедура утверждения – финализирует позицию коллегиального органа.

<sup>2</sup> Кузнецова Е., Тадтаев Г. В поправках в Конституцию разрешат отставку премьера отдельно от кабинета. РБК. 2020. URL: <https://www.rbc.ru/politics/20/01/2020/5e25d4729a794718a35ff08c> (дата обращения: 18.06.2020).

Председатель Государственной Думы В.В. Володин еще в апреле и июле 2019 г. отмечал необходимость внесения изменений в Конституцию как раз в части совершенствования подходов к формированию Правительства Российской Федерации (Володин, 2019). В частности, указывалось на отсутствие у Президента возможности опереться на альтернативную позицию или мнение по кандидатурам на должности членов Правительства, а также отсутствие процедуры обсуждения кандидатов и проведения консультаций. Указанная позиция частично и в видоизмененной форме нашла свое отражение в обновленном тексте Конституции, включив в процесс формирования Правительства обе палаты Федерального Собрания, при этом предоставив им разные роли и объем полномочий в указанном процессе.

Прямое влияние на обновленную процедуру назначения будет оказывать отнесение члена Правительства к «силовому» либо «социально-экономическому» блоку: в первом случае кандидату необходимо будет проходить через процедуру консультаций с Советом Федерации, во втором – утверждения в Государственной Думе. Однако, в данном случае необходимо уточнить несколько важных деталей.

Во-первых, условный «силовой» президентский блок сформулирован в Конституции путем перечисления конкретных сфер деятельности (оборона, безопасность государства, внутренние дела, юстиция, иностранные дела, предотвращение чрезвычайных ситуаций и ликвидация последствий стихийных бедствий, общественная безопасность). Сферу деятельности конкретного органа исполнительной власти можно выявлять путем анализа положения о нем. Положения, в свою очередь, утверждаются Президентом или Правительством опять-таки исходя из разделения на два блока. Таким образом, подзаконный административно-правовой акт будет в итоге влиять на конституционную процедуру, применяемую при назначении конкретного руководителя.

Во-вторых, в части проведения консультаций с Советом Федерации речь идет не только о членах Правительства, но и о других руководителях федеральных органов исполнительной власти (например, ФСБ России, ФСИН России). В некотором смысле представленная формулировка пытается охватить существующий на текущий момент перечень ФОИВ, подведомственных Президенту. При этом, если взять за основу тезис о том, что руководители существующего президентского блока ФОИВ будут назначаться после консультаций с Советом Федерации, предложенная в Конституции формулировка «президентского» блока не в полной мере его охватывает: под нее не подпадают руководители Росархива и Управделами Президента. Если рассмотреть текущую структуру, то под предлагаемый порядок назначения подпало бы 17 руководителей ФОИВ, не считая, соответственно, упомянутых руководителей Росархива и Управделами (пять федеральных министров, два руководителя федеральных агентств и десять руководителей федеральных служб).

С другой стороны, есть федеральные органы исполнительной власти из правительственного блока, которые при детальном анализе по сути подпадают под условие проведения консультаций с Советом Федерации при



назначении руководителей, например, Росрезерв (занимается вопросами государственного материального резерва, используемого в том числе в условиях обороны), Минтранс (отвечает за разработку схем территориального планирования в области обороны и безопасности в части размещения пунктов пропуска через государственную границу Российской Федерации и мест пересечения государственной границы Российской Федерации) или Минпромторг (отвечает за выработку государственной политики и нормативное правовое регулирование в сфере оборонно-промышленного комплекса), а также ряд других органов исполнительной власти. Такие формулировки порождают вопрос – необходимо ли будет проводить консультации с Советом Федерации при назначении руководителей указанных органов?

Таким образом, при постановке правовой цели охватить при назначении процедурой проведения консультации с Советом Федерации весь президентский блок, можно было сформулировать конституционные поправки не через перечисление конкретных сфер, а просто предусмотреть данную процедуру для всех руководителей ФОИВ, руководство деятельностью которых осуществляет Президент. С другой стороны, указанную ситуацию можно разрешить, проводя консультации с Советом Федерации при назначении указанных руководителей в инициативном порядке со стороны Президента.

В процессе рассмотрения поправок к Конституции в части обсуждения положения о проведении консультаций с Советом Федерации особенно примечательным стал публичный диалог Президента В.В. Путина и члена Рабочей группы И.И. Маханчука, который выразил мнение, что сама форма «проведения консультаций» является неопределенной, имеющей двойное толкование либо относительное решение, представляет собой неконституционную формулу, и ее не должно быть, а должна быть более конкретная позиция, например, дача согласия, так как в таком случае она будет подразумевать ответственность Совета Федерации за принятое решение. Президент В.В. Путин напомнил в целом об отсутствии на данный момент публичных мероприятий по назначению руководителей «силового» блока, отметил достаточный характер проведения консультаций на первом этапе и не исключил перехода к более жесткому регулированию в будущем, вплоть до использования процедуры утверждения. Кстати, необходимо отметить, что среди поправок ко второму чтению в Государственной Думе была также внесена поправка депутата Д.А. Парфенова, предусматривающая процедуру утверждения в Совете Федерации руководителей «силовых» федеральных органов исполнительной власти, которая была отклонена.

Если рассматривать далее отклоненные поправки, интересной представляется инициатива о предоставлении Государственной Думе права выражать недоверие не только Правительству целиком, но и отдельно-му члену Правительства, а также руководителю федерального органа исполнительной власти, не являющемуся членом Правительства. При этом персональное выражение недоверия со стороны Государственной Думы должно было бы приводить к освобождению от замещаемой должности соответствующего лица. Несмотря на то, что указанная поправка не на-

шла поддержки в стенах Государственной Думы, законодательный орган все же имеет возможность принимать постановления, в которых может сформулировать негативное отношение к деятельности отдельных руководителей федеральных органов исполнительной власти. Несомненно, такие решения носят резонансный политический характер и не могут остаться без внимания Президента России, который, в свою очередь, уже может принимать соответствующие кадровые решения.

## Сроки формирования Правительства: новое в механизме сдержек и противовесов

Установление обновленной процедуры формирования Правительства, которая включает в себя больше участников, не могло обойтись без «подстраховочного» механизма и обновления системы сдержек и противовесов с целью недопущения затягивания сроков назначения членов Правительства. Основной подход в данном случае заключается в установлении сроков и максимального количества повторения процедур рассмотрения представляемых кандидатов.

Особое внимание на себя обращает новая редакция ч. 4 ст. 111, которая ранее предусматривала безальтернативные последствия в виде роспуска Государственной Думы после трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства; обновленная же редакция Конституции оставляет за Президентом право в итоге назначить Председателя Правительства, не распуская Государственную Думу. При этом в части полномочий Президента в тексте Конституции не дается уточнение, должен ли в итоге назначенный Председатель Правительства быть из числа кандидатов, ранее представленных Государственной Думе (как это, например, сделано в отношении заместителей Председателя Правительства и федеральных министров в ст. 112).

Схожий подход был применен и в новой редакции ч. 4 ст. 117, которая теперь предусматривает именно право, а не обязанность, Президента принять решение об отставке Правительства либо роспуске Государственной Думы в случае, если Государственная Дума отказывает в доверии Правительству. При этом при повторном в течение трех месяцев отказе в доверии Государственной Думой при постановке соответствующего вопроса Правительством сохраняется существовавший ранее «жесткий» вариант, который предусматривает обновление палаты Парламента либо высшего коллегиального органа исполнительной власти.

Наличие ранее действовавшего механизма обязательного роспуска Государственной Думы в случае политического дисбаланса между законодательной и исполнительной ветвями власти (а затем проведения новых выборов, после которых Государственная Дума не может быть распущена по основаниям, предусмотренным ст. 117, в течение года в соответствии с ч. 3 ст. 109) создавало условия для поиска такого баланса и компромисса. Поскольку, если переизбранная Государственная Дума вновь отказывала в доверии Правительству, это формулировало мощнейший политический

импульс, который должен был бы оканчиваться отставкой Правительства. Новая редакция Конституции позволяет не распускать Государственную Думу в случае политических и кадровых противоречий между ветвями власти, оставить этот вопрос на усмотрение Президента, таким образом усилив его позиции и вес в механизме сдержек и противовесов. Более того, обновленный механизм назначения членов Правительства, с одной стороны, увеличивает роль Государственной Думы в процессе обсуждения кандидатур, с другой стороны – позволяет в теории сформировать состав Правительства, который персонально даже не будет пользоваться поддержкой палаты Парламента.

Интересным представляется просчитать максимально возможные сроки на назначение всех членов Правительства, заложенные в обновленную Конституцию. По подсчетам, такой максимальный срок может составить **до двух с половиной месяцев: две недели** на внесение кандидатуры Председателя Правительства после вступления в должность вновь избранного Президента; **неделя** (при возможности двухкратного повторения без угрозы роспуска Государственной Думы) со дня отклонения кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации Государственной Думой; **неделя** (при возможности двухкратного повторения без угрозы роспуска Государственной Думы) на рассмотрение Государственной Думой кандидатуры Председателя Правительства, представленной Президентом Российской Федерации в течение недели со дня внесения представления; **неделя** после назначения на представление Председателем Правительства Президенту Российской Федерации предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти; далее **срок не установлен** для Председателя Правительства Российской Федерации на представление Государственной Думе на утверждение кандидатур заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров (за исключением федеральных министров, указанных в пункте «д. 1» ст. 83 Конституции Российской Федерации); **не позднее недельного срока** (с возможностью трехкратного повторения до включения механизма преодоления несогласия) Государственная Дума принимает решение по представленным кандидатурам заместителей Председателя Правительства и федеральных министров.

Но еще раз необходимо подчеркнуть: два с половиной месяца – это максимальный теоретический период формирования Правительства в условиях жесткого политического противодействия, а также отсутствия контакта и согласия между ветвями власти.

Включение в Конституцию таких ограничений по срокам оправданно, т.к. мы являемся свидетелями относительно недавних ярких антирекордов из зарубежных стран. Например, политический кризис 2010 г. в Бельгии (Van Aelst, 2014) привел к тому, что правительство не могло быть сформировано в течение 541 дня, практически год продлился период формирования правительства в Израиле в 2019–2020 гг. (Levinson, 2020), по итогам парламентских выборов в ФРГ в сентябре 2017 г. правительственная коалиция была сформирована и согласована только в середине марта 2018 г. (Bräuninger, 2019).

В заключение отметим, что конституционные поправки 2020 г. в значительной степени изменяют логику и порядок формирования Правительства, вносят серьезные изменения в механизм сдержек и противовесов между высшими органами государственной власти. Принятие обновленной Конституции создаст предпосылки для инициации процедуры формирования Правительства Российской Федерации, основанной уже на новых принципах и конституционно-правовых подходах. С учетом вектора на создание и укрепление единой системы публичной власти, включающей как государственные органы, так и органы местного самоуправления, основной фокус внимания законодателя в дальнейшем должен быть направлен на поиски подходов, обеспечивающих создание стройной, единообразной и сбалансированной системы исполнительно-распорядительных органов на всех уровнях управления.

## ЛИТЕРАТУРА:

---

1. Барабашев А.Г., Клименко А.В. Административная реформа и реформа государственной службы в России – вопросы реализации и координации. – М.: Гос. ун-т Высш. шк. экономики, 2010.
2. Барциц И.Н. Конституционная идентичность и международное право: о конституционализации международного права и интернационализации конституционного права. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020.
3. Барциц И.Н. Система государственного и муниципального управления. Курс лекций: в 2-х томах. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2019. – Т. 1.
4. Володин В.В. Живая Конституция развития // Парламентская газета. – 2019. URL: <https://www.pnp.ru/politics/zhivaya-konstituciya-razvitiya.html> (дата обращения: 18.06.2020).
5. Клишас А.А. Конституционное развитие является перманентно проходящим процессом. Совет Федерации. 2020. URL: <http://council.gov.ru/events/news/113886/> (дата обращения: 17.06.2020).
6. Крашенинников П.В. Поправки в Конституцию приняты. Что дальше? // Российская газета. – 2020. URL: <https://rg.ru/2020/07/04/krashennikov-vo-ispolnenie-konstitucii-nado-priniat-bolee-100-zakonov.html> (дата обращения: 04.07.2020).
7. Минченко О.С. Взаимосвязь структурной оптимизации и эффективности работы федеральных органов исполнительной власти // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2020. – № 1. – С. 41–59.
8. Старилов Ю.Н. Система федеральных органов исполнительной власти: формирование в порядке транспарентного законотворчества или правительственных процедур? // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2016. – № 3. – Т. 26. – С. 16–57.

9. Старилов Ю.Н. Целесообразность или законность: какой критерий лучше для практики формирования системы федеральных органов исполнительной власти? // Административное право и процесс. – 2017. – С. 24–32.
10. Шахрай С.М. Политическая конкуренция. По неосторожности // Эхо Москвы. 2020. URL: <https://echo.msk.ru/blog/echomsk/2599258-echo/> (дата обращения: 17.06.2020).
11. Barabashev A.G., Klimentko A.V. Russian Governance Changes and Performance // Chinese Political Science Review. 2017. Vol. 2. No. 1. P. 22–39.
12. Bräuninger T. et al. Party Competition and Government Formation in Germany: Business as Usual or New Patterns? // German Politics. 2019. Vol. 28. No. 1. P. 80–100.
13. Khabrieva T.Y. Constitutional Modernization in the CIS Countries: New Trends // Herald of the Russian Academy of Sciences. 2018. Vol. 88. No. 1. P. 58–66.
14. Levinson C. Netanyahu, Gantz Sign Coalition Deal to Form Government. Haaretz. 2020. URL: <https://www.haaretz.com/israel-news/elections/premium-gantz-netanyahu-expected-to-sign-coalition-deal-on-monday-evening-1.8783533> (дата обращения: 18.06.2020).
15. Van Aelst P., Louwerse T. Parliament without Government: The Belgian Parliament and the Government Formation Processes of 2007–2011 // West European Politics. May 2014. Vol. 37. Issue 3. P. 475–496.

## CONSTITUTIONAL AMENDMENTS 2020: INFLUENCE ON FEDERAL EXECUTIVE BRANCH

---

### **Tigran A. Zanko**

Associate Professor, Department of Legal Regulation of State and Municipal Service, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA).  
Address: 82 Vernadskogo Av., 119571 Moscow, Russian Federation.  
E-mail: [ta.zanko@igsu.ru](mailto:ta.zanko@igsu.ru)

### **Abstract**

The article is devoted to the study of the constitutional amendments of 2020 in terms of legal regulation of the processes of formation, organization and functioning of federal executive authorities. The analysis shows that the constitutional amendments in terms of subjects of exclusive jurisdiction of the Russian Federation confirm the relevance and constitutional predetermination of the legislative regulation of the

federal executive authorities system, while in relation to their structure the vector for subordinate administrative legal regulation is still maintained. The article examines the mechanisms for ensuring the stability of the structure of the federal executive authorities; in particular, the new constitutional provision foresees the possibility of changes to the structure only at the initial stages of the formation of the Government immediately after the election of the President of Russia. Special attention is paid to the updated mechanism for forming the Government, which provides for consultations with the Federation Council when appointing the heads of the «law-enforcement» authorities, as well as approving other Government members by the State Duma. The article simulates the maximum possible constitutional period allowed for the formation of the Government. It is noted that even in hypothetical conditions of severe opposition of all political institutions, the timeframe for forming a government will not exceed two and a half months.

**Keywords:** Constitution; Government; President; Ministry; Executive power; Administrative Reform.

**Citation:** Zanko, T. A. (2020). Konstitutsionnyye popravki 2020: vliyaniye na federal'nyu ispolnitel'nyu vlast' [Constitutional Amendments 2020: Influence on Federal Executive Branch]. *Public Administration Issues*, no 3, pp. 7–22 (in Russian).

## REFERENCES

1. Barabashev, A.G. & Klimenko, A.V. (2010). *Administrativnaya reforma i reforma gosudarstvennoi sluzhby v Rossii – voprosy realizatsii i koordinatsii* [Administrative Reform and Civil Service Reform in Russia – Issues of Implementation and Coordination]. Moscow: HSE.
2. Barabashev, A.G. & Klimenko, A.V. (2017). Russian Governance Changes and Performance. *Chinese Political Science Review*, vol. 2, no 1, pp. 22–39.
3. Bartsits, I.N. (2020). *Konstitutsionnaya identichnost' i mezhdunarodnoe pravo: o konstitutsionalizatsii mezhdunarodnogo prava i internatsionalizatsii konstitutsionnogo prava* [Constitutional Identity and International Law: on the Constitutionalization of International Law and the Internationalization of Constitutional Law]. Moscow: «Delo» RANEPa.
4. Bartsits, I.N. (2019). *Sistema gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya. Kurs lektsii: v 2-kh tomakh* [System of State and Municipal Administration. Course of Lectures], vol. 1. Moscow: «Delo» RANEPa.
5. Bräuninger, T. et al. (2019). Party Competition and Government Formation in Germany: Business as Usual or New Patterns? *German Politics*, vol. 28, no 1, pp. 80–100.
6. Khabrieva, T.Y. (2018). Constitutional Modernization in the CIS Countries: New Trends. *Herald of the Russian Academy of Sciences*, vol. 88, no 1, pp. 58–66.
7. Klishas, A.A. (2020). *Konstitutsionnoe razvitie yavlyaetsya permanentno prokhodyashchim protsessom. Sovet Federatsii* [Constitutional Development is a Permanent Process. Federation Council]. Available at: URL: <http://council.gov.ru/events/news/113886/> (accessed: 17 June, 2020).



8. Krashennnikov, P.V. (2020). Popravki v Konstitutsiyu prinyaty. Chto dal'she? [Amendments to the Constitution Have Been Adopted. What's Next?]. *Rossiyskaya gazeta*. Available at: <https://rg.ru/2020/07/04/krashennnikov-vo-ispolnenie-konstitucii-nado-priniat-bolee-100-zakonov.html> (accessed: 04 July, 2020).
9. Levinson, Ch. (2020). *Netanyahu, Gantz Sign Coalition Deal to Form Government*. Haaretz. Available at: <https://www.haaretz.com/israel-news/elections/.premium-gantz-netanyahu-expected-to-sign-coalition-deal-on-monday-evening-1.8783533> (accessed: 18 June, 2020).
10. Minchenko, O.S. (2020). Vzaimosvyaz' strukturnoy optimizatsii i effektivnosti raboty federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti [A Correlation Between Structural Optimization and Efficiency of Public Executive Bodies]. *Public Administration Issues*, no 1, pp. 41–59.
11. Shakhrai, S.M. (2020). Politicheskaya konkurentsia. Po neostorozhnosti [Political Competition. By Carelessness]. *Echo of Moscow*. Available at: <https://echo.msk.ru/blog/echomsk/2599258-echo/> (accessed: 17 June, 2020).
12. Starilov, Yu.N. (2016). Sistema federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti: formirovanie v poryadke transparentnogo zakonotvorchestva ili pravitel'stvennykh protsedur? [System of Federal Executive Authorities: Formation in the Order of Transparent Law-making or Government Procedures?]. *Bulletin of the Voronezh State University. Series: Law*, no 3, vol. 26, pp. 16–57.
13. Starilov, Yu.N. (2017). Tselesoobraznost' ili zakonnost': kakoi kriterii luchshe dlya praktiki formirovaniya sistemy federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti? [Expediency or Legality: Which Criterion is Better for the Practice of Forming the System of Federal Executive Bodies?]. *Administrative Law and Process*, no 3, pp. 24–32.
14. Van Aelst, P. & Louwerse, T. (2014). Parliament Without Government: The Belgian Parliament and the Government Formation Processes of 2007–2011. *West European Politics*, vol. 37, no 3, pp. 475–496.
15. Volodin, V.V. (2019). Zhivaya Konstitutsiya razvitiya [The Living Constitution of Development]. *Parliamentary Newspaper*. Available at: <https://www.pnp.ru/politics/zhivaya-konstituciya-razvitiya.html> (accessed: 18 June, 2020).



## ЗАКЛЮЧЕНИЕ КОНТРАКТОВ НА ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ В ЧЕХИИ И СЛОВАКИИ: ЧТО ИЗМЕНИЛОСЬ ЗА ПОСЛЕДНИЕ 20 ЛЕТ?<sup>1</sup>

**Немец Ю., Меричкова Микушова Б.,  
Соукопова Я., Шумпикова М., Высоцкая В.<sup>2</sup>**

### Аннотация

*Заключение контрактов на предоставление государственных услуг – один из наиболее часто используемых альтернативных подходов к предоставлению услуг в государственном секторе. Современная литература не поддерживает неолиберальную идею о позитивном отношении влияния контрактов на эффективность муниципальных услуг, предоставляемых частным образом. Цель статьи – оценить эффективность предоставления муниципальных услуг на базе контрактов путем анализа данных, собранных авторами в течении 20 лет в двух странах – Чехии и Словакии. Определены три основных исследовательских вопроса: какова доля муниципальных услуг, предоставляемых на контрактной основе? Насколько эффективны муниципальные услуги по контрактам в сравнении с оказанием их государством? Какие основные факторы определяют эффективность заключения контрактов на оказание муниципальных услуг? Что касается первого вопроса, то данные, полученные за 20 лет, свидетельству-*

<sup>1</sup> Данная статья является результатом исследовательского проекта, осуществляемого при поддержке Чешского научного фонда (19-06020S; «Альтернативные механизмы предоставления услуг»).

<sup>2</sup> Немец Юрай – PhD, профессор, Университет им. Мазарика в Брно, Чехия. Адрес: Чехия, 60200 Брно, ул. Липова, д. 41/а. E-mail: juraj.nemec@umb.sk

Меричкова Микушова Беата – PhD, профессор, Университет им. Мазарика в Брно, Чехия; профессор, Университет им. Матей Беля, Словакия. Адрес: Чехия, 60200 Брно, ул. Липова, д. 41/а. E-mail: beata.mikusovamerickova@umb.sk

Соукопова Яна – PhD, доцент Университета имени Мазарика, Брно, Чехия. Адрес: Чехия, 60200 Брно, ул. Липова, д. 41/а. E-mail: Jana.Soukopova@econ.muni.cz

Шумпикова Маркета – PhD, доцент Пражского университета АМБИС, Чехия. Адрес: Чехия, 180 00, Прага 8 – Либен, ул. Линдерова, д. 575/1. E-mail: sumpik@seznam.cz

Высоцкая Валерия Геннадьевна – доцент кафедры таможенного дела, Институт государства и права, Тюменский государственный университет, Россия. Адрес: 625003 Тюмень, ул. Володарского, д. 6. E-mail: v.g.vysockaya@utmn.ru

*ют о том, что, в отличие от западноевропейских стран, в условиях обследованных стран в сфере услуг доминируют контракты. В отношении второго вопроса полученные данные показали, что использование внешних поставщиков позволяет добиться в среднем незначительной экономии, которая, однако, может быть большей. Отвечая на третий вопрос, мы обнаружили, что потенциальное повышение эффективности за счет заключения контрактов однозначно ограничивается низким уровнем управления контрактами.*

**Ключевые слова:** заключение контрактов; муниципальные услуги; Чехия; Словакия; эффективность.

## Введение

Заключение контрактов на предоставление государственных услуг является одним из наиболее часто используемых альтернативных подходов к предоставлению услуг в государственном секторе. При таком подходе государство несет ответственность за оказываемые услуги, но предоставление их передается частным лицам. Особенно этому способствовала новая идеология государственного управления (см. об этом: Lane, 2000; Pollit & Bouckaert, 2017), которая предполагала, что заключение таких контрактов должно способствовать повышению эффективности предоставления услуг в государственном секторе в связи с наличием конкуренции (Hodge, 2000).

Во всем мире проблема заключения контрактов на услуги государственного сектора привлекает внимание экспертов в данной области и общественности в течение последних трех десятилетий (Savas, 1987; Osborne & Gaebler, 1993; Kettl, 1993). Это связано с тем, что каждый год правительства стран тратят значительное количество государственных средств на финансирование услуг по контракту, а после 1990 г. важность заключения контрактов значительно возросла (Martin, 1999; Brudney et al., 2005).

Современная литература (и практика) по контрактам и методам предоставления муниципальных услуг менее позитивна в отношении влияния контрактов на эффективность (и качество) муниципальных услуг, предоставляемых частным образом. Например, две последние книги говорят о «ремуниципализации» или «общественной собственности». В отредактированном труде (Kopric et al., 2017, p. 335) делается вывод о том, что «идеологическая вера в то, что связанные с “New Public Management – NPM” механизмы, такие как заключение договоров, аутсорсинг, государственно-частное партнерство, приватизация и другие, могут привести к более эффективным решениям для пользователей, которые могут быть или не быть подкреплены достоверными данными об эффективности и удовлетворенности пользователей. Это зависит от типа обслуживания, размера муниципалитета, национального правового и институционального контекста, уровня и характера конкуренции в конкретных муниципальных секторах услуг, местного регулирующего и управленческого потенциала и других переменных. Кроме того, вопреки идеоло-

гическим убеждениям, приватизация и реализация механизмов, основанных на NPM, могут привести к росту цен, сокращению инвестиций и другим существенным негативным долгосрочным последствиям, будь то последствия неуместности модели, недостатки нормативного регулирования или несоответствия в осуществлении». Кишимото с соавторами (Kishimoto et al., 2020, p. 230) утверждают, что «(ре)муниципализация является одной из ключевых стратегий для решения проблем нашего времени, включая такую пандемию, как Covid-19». Их книга выявляет более 1400 успешных случаев ремуниципализации, происходивших в более 2400 городах в 58 странах мира.

Коприч и др. (Kopric et al., 2017, p. 336) также утверждают, что «некоторые результаты указывают на то, что оценка одной и той же услуги в идентичном национальном контексте в течение более длительного периода времени не только разумна, но и необходима, так как за периодом, непосредственно следующим за вызванными NPM изменениями с позитивными результатами, может последовать период сокращения результатов и побочных эффектов».

Цель настоящей статьи – оценить эффективность предоставления муниципальных услуг на базе контрактов путем анализа данных, собранных авторами за 20 лет в Чехии и Словакии. Полученные в ходе первичных исследований данные стали основой изучения тенденций в развитии альтернативных способов (путей) предоставления услуг на муниципальном уровне, таких как сбор и удаление отходов, содержание местных дорог/коммуникаций, содержание общественных зеленых насаждений, техническое обслуживание систем общественного освещения в Чехии и Словакии, за последние 20 лет. Такие временные ряды позволяют проводить всеобъемлющее сопоставление и оценку событий. Основное внимание было уделено размеру контракта и влиянию заключения контракта на эффективность оказания муниципальной услуги.

В Чехии и Словакии органы местного самоуправления сами отвечают за оказание муниципальных услуг на местах. При принятии решения о форме ассигнований местные органы власти должны учитывать численность населения, площадь и возможные бюджетные ограничения. Особенностью обеих стран является то, что размеры местных органов власти не являются оптимальными, что обусловлено историческими обстоятельствами (эволюция структуры местных органов власти), а чрезмерная территориальная раздробленность выступает одним из факторов, значительно влияющих на оказание услуг на местах. Более половины чешских муниципалитетов имеют менее 500 жителей, и примерно 78% имеют менее 1000 жителей (Kadecka, 2012); в Словакии ситуация почти такая же.

### **Обзор литературы**

Вопрос о заключении контрактов на оказание муниципальных услуг является предметом научных исследований на протяжении многих лет, и многие из работ посвящены или охватывают область регулирования и удаления отходов. Чтобы понять всю сложность проблемы, следует

изучить три теории: теорию агентства (Laffont, Tirole, 1991), теорию прав собственности (Alchian, Demsetz, 1972) и теорию общественного выбора (Bailey, 2001).

В большинстве современных исследований представлена лишь нормативная точка зрения. Пытаясь оценить ситуацию, авторы, как правило, не отвечают на вопрос, следует заключать контракт или нет, а выясняют, какой процесс должен регулировать заключение договора, какие факторы должны учитываться в процессе заключения договора, а также результаты предоставления услуг по заключенным договорам (Bel & Costas, 2006).

Поскольку заключение контрактов на оказание муниципальных услуг основывается на договорных отношениях – контракте между государственным институтом и внешним субъектом, во многих исследованиях основное внимание уделяется концепции контрактов и заключению контрактов на предоставление муниципальных услуг (Cooper, 2003). В работах по этой теме подчеркивается, что менеджеры должны формировать, эксплуатировать, прекращать или трансформировать эти контракты в сложной системе межправительственных отношений.

Большинство исследований особое внимание уделяют проблеме сопоставления эффективности интернализации услуг с точки зрения затрат и заключения контрактов на оказание услуг с различных точек зрения (Savas, 1987; Sclar, 2000). Авторы данной статьи попытались выяснить, существуют ли различия в показателях (главным образом, экономических показателях) между государственным и частным производством муниципальных услуг и, если существуют, насколько они велики. До 2000 г., например, Домберглер и соавторы (Domberger et al., 1986) показали, что частное производство муниципальных услуг привело к эффективному предоставлению ряда государственных услуг. Вместе с тем более новые данные о затратноэффективности частных поставок (включая сбор и удаление отходов) являются довольно неопределенными и более неоднозначными (Bel et al., 2010; Benito et al., 2015).

Такое упрощенное представление о проблеме предоставления услуг по контрактам в государственном секторе ограничивается рассмотрением вопроса об «оказании услуги или покупке», однако не дает ответа на следующий вопрос: почему заключение контрактов на услуги в государственном секторе не способствует повышению эффективности (в ожидаемых масштабах)? Представленные исследования уделяют внимание одному или нескольким факторам в одной статье.

Часто изучается вопрос о качестве управления договорными отношениями между принципалом (организацией-заказчиком) и агентом (поставщиком). Согласно стандартной экономической теории, принципал и агент преследуют свои собственные цели, которые могут быть или не быть последовательными (Sclar, 2000). Несовпадение между целями принципалов (поставщики услуг/организации-заказчики) и агентов (производители услуг/поставщики) является источником двух основных проблем, связанных с контрактами: 1) моральный риск или проблема скрытой деятельности и 2) неправильный отбор или проблема скрытой информации (Arrow, 1985).

Результат или успех заключения контракта зависит от того, в какой степени будут устранены упомянутые проблемы – риски.

Авторы также упоминают и исследуют ряд других факторов, способствующих заключению договоров. Эти факторы определяют качество управления процессом заключения договоров, например, уровень конкуренции при получении публичного контракта: он может оцениваться в соответствии с используемой процедурой публичных закупок (Savas, 1987), своевременной оценкой тендера (Rehfuss, 1989), четко определенным объектом закупок (Rehfuss, 1989; Wasemann, 1981; Marlin, 1984), масштабами и интенсивностью внешнего производства (Marlin, 1984; Brown, Potoski, 2003), санкциями за несоблюдение (DeHoog, 1990), знаниями и опытом организации-заказчика в области управления контрактами (Romzek и Johnston, 2002), экспертными знаниями организации-заказчика по техническим параметрам контрактной услуги (Kettl, 1993).

Помимо традиционного восприятия заключения контрактов с точки зрения теории основного агента, в научной литературе существует также новое его толкование, где эти отношения понимаются как партнерство, созданное на основе гибкого сотрудничества. При таком подходе, как представляется, дополнительными факторами, определяющими преимущества заключения контрактов, являются: частота связи между поставщиком услуг и производителем (DeHoog, 1990), решение общих проблем (Cooper, 2003), взаимное доверие, общие ценности, переход от санкций к переговорам (MacNeil, 1978, 1974).

В более поздней экономической литературе также рассматриваются финансовые трудности, политические и правовые институты как факторы, определяющие правительственные решения о заключении контрактов (Bortolotti et al., 2001). Органы ЕС, национальные правительства и местные органы власти уделяют все больше внимания сотрудничеству с частным сектором. Поднимаются вопросы о том, в какой степени эти партнерские отношения будут способствовать удовлетворению общественных и защите коллективных интересов. Международные институты, директивные органы и ученые проявили внимание к этому вопросу. В частности, ЕС (COM 327/2004) предложил использовать различные виды партнерских отношений между государственным и частным секторами при предоставлении коммунальных услуг (Monteduro, 2014).

За исключением работ авторов данной статьи (Ochrana et al., 2007; Merickova et al., 2010), имеются и другие интересные публикации, в которых проводится анализ практики заключения контрактов на оказание местных государственных услуг в Чешской Республике и Словакии. Наиболее полный анализ был представлен в диссертации Л. Майлинговой (Majlingova, 2005). Основное внимание автором уделялось услугам по сбору и удалению отходов. Майлингова использовала репрезентативную выборку из 213 муниципалитетов и составила карты ряда аспектов управления отходами на муниципальном уровне, включая эффективность заключения контрактов. Две другие важные монографии в Словакии были подготовлены Е. Балазовой (Balazova, 2006) и М. Беблавы и Е. Сичаковой (Beblavý & Sicakova, 2006)



при поддержке Международной организации по обеспечению транспарентности в Словакии. В Чешской Республике следует особо отметить анализ, проведенный Я. Павел (Pavel, 2006), в котором документально зафиксированы ограниченная прозрачность и неэффективность местных компаний, отвечающих за оказание муниципальных услуг.

## Методология

Цель исследования – оценить эффективность предоставления муниципальных услуг на базе контрактов. Выполнение цели основано на изучении тенденций в области предоставления альтернативных муниципальных услуг в Чешской Республике и Словакии за последние 20 лет с точки зрения их развития и уделения особого внимания следующим муниципальным услугам: сбору и удалению отходов; техническому обслуживанию местных дорог/коммуникаций, ремонту и техническому обслуживанию общественных зеленых насаждений, ремонту и техническому обслуживанию общественного освещения, кладбищенским службам. Определены три основных исследовательских вопроса:

1. Доля муниципальных услуг, предоставляемых на контрактной основе.
2. Насколько эффективны муниципальные услуги по контрактам в сравнении с оказанием их государством?
3. Какие основные факторы определяют эффективность заключения контрактов на оказание муниципальных услуг?

Коэффициент подряда (или контрактный коэффициент) оценивается с помощью простого показателя: доли муниципалитетов, обеспечивающих предоставление муниципальных услуг через внешние структуры. Эффективность заключения контрактов оценивается с помощью показателя затрат на одного резидента. Вспомогательным показателем являются расходы на единицу продукции (Таблица 1): эти показатели рассчитываются только за отдельные годы в зависимости от наличия необходимых данных.

Таблица 1

### Показатели для отдельных территориальных отделений государственных служб

Услуга	Расчетная единица
Сбор и удаление отходов	1 т отходов
Ремонт и техническое обслуживание общественного освещения	1 точка освещения
Техническое обслуживание местных дорог/коммуникаций	1 км коммуникаций
Ремонт и техническое обслуживание общественных зеленых насаждений	1 м <sup>2</sup> общественных зеленых насаждений
Кладбищенские службы	1 место на кладбище

**Источник:** Составлена авторами.

Для отдельной выборки, начиная с 2009 г., авторы применяли комплексный показатель эффективности (ПЭИС), учитывающий такие три основных индикатора эффективности, как величина затрат на предоставление услуг на одного жителя, удельные затраты на выпуск, а также качество услуг. Степень удовлетворенности граждан использовалась в качестве показателя качества муниципальных услуг. Данные о качестве услуг были получены путем опроса пользователей – граждан, проживающих в различных муниципалитетах. Граждане оценили качество муниципальных услуг, используя следующую шкалу:

Абсолютно удовлетворены	100%	Уровень удовлетворенности
Удовлетворены	80%	
Больше удовлетворены, чем не удовлетворены	60%	
Больше не удовлетворены, чем удовлетворены	40%	
Не удовлетворены	20%	
Абсолютно не удовлетворены	0%	

Рассчитывая ПЭИС, мы присвоили веса ( $v_j$ ) отобранным показателям с использованием подхода Т.Л. Саати и соавторов (Saaty et al., 1983) (см. табл. 2).

Таблица 2

### Веса ( $v_j$ ) для показателей, %

Показатель	$v_j$
Удельные расходы на оказание услуг в расчете на одного жителя	30
Удельные расходы на предоставление услуг в разбивке по результатам оказания услуг	30
Качество услуг	40
$\Sigma$	100

Источник: Составлена авторами.

Методология реагирования на третий вопрос будет описана в соответствующей части настоящей статьи отдельно по каждому из отобранных факторов.

Представленные данные получены в результате собственных первоначальных исследований в различных областях, и для нескольких лет используются также данные, полученные другими авторами: в Таблице 3 по Чешской Республике и в Таблице 4 по Словакии содержится описание исследовательской выборки. В некоторых случаях исследования проводились с использованием репрезентативной выборки муниципалитетов,



в других – лишь иллюстративной выборки. В целом результаты исследований можно считать достаточными для формулирования полноценных выводов.

Таблица 3

**Проанализированные выборки:  
Чешская Республика**

Год	Выборка
2000	53 муниципалитета разного размера (нерепрезентативная выборка)
2005	100 муниципалитетов разного размера (репрезентативная выборка)
2007	900 муниципалитетов разного размера (репрезентативная выборка)
2011	673 муниципалитета разного размера (репрезентативная выборка)
2013	1300 муниципалитетов разного размера (репрезентативная выборка)
2014a	102 муниципалитета разного размера (репрезентативная выборка)
2014b	53 муниципалитета разного размера (репрезентативная выборка)
2014c	2065 муниципалитетов разного размера (репрезентативная выборка)
2015a	675 муниципалитетов разного размера (репрезентативная выборка)
2015b	1962 муниципалитета разного размера (репрезентативная выборка)
2018	90 муниципалитетов разного размера (репрезентативная выборка)
2019	90 муниципалитетов разного размера (репрезентативная выборка)

**Источник:** Составлена авторами по результатам собственных исследований; 2005 г. (Pavel, 2006).

Таблица 4

**Проанализированные выборки:  
Словакия**

Год	Выборка
2001	55 муниципалитетов разного размера (репрезентативная выборка)
2005	17 муниципалитетов одинакового размера (нерепрезентативная выборка)
2006	100 муниципалитетов разного размера (репрезентативная выборка)
2008	28 муниципалитетов разного размера (нерепрезентативная выборка)
2009	131 муниципалитет разного размера (репрезентативная выборка)
2010	141 муниципалитет разного размера (репрезентативная выборка)
2015	9 муниципалитетов разного размера (нерепрезентативная выборка)
2020	115 муниципалитетов разного размера (репрезентативная выборка)

**Источник:** Здесь и далее, если не указано иное, составлена авторами по результатам собственных исследований и на основании собственных расчетов.

## Масштабы и результаты заключения контрактов на предоставление муниципальных услуг

Первый вопрос, который рассматривается в исследовании, заключается в сопоставлении масштабов заключения контрактов с другими внутригосударственными формами предоставления услуг или доли контрактов на муниципальные услуги и динамики их развития. В Таблице 5 представлены результаты по Чешской Республике, в Таблице 6 – по Словакии.

Таблица 5

### Доля контрактов на муниципальные услуги: Чешская Республика, %

Услуга	2000	2005	2007	2011	2014a	2014b	2014c	2015a	2015b	2018	2019
Отходы	71	80	65	83	91	65	95	79	96	95	95
Кладбища	42	26	60	x	47	x	x	x	x	x	x
Общественные зеленые насаждения	45	24	49	x	22	x	x	x	x	x	x
Дороги/коммуникации	31	38	55	x	52	x	x	x	x	x	x
Общественное освещение	23	60	56	x	49	x	x	x	x	x	x

*Примечание:* X – ставка не рассчитана.

Таблица 6

### Доля контрактов на муниципальные услуги: Словакия, %

Услуга	2001	2005	2006	2008	2009	2010	2015	2020
Отходы	49	64	69	80	80	86	92	88
Кладбища	27	12	16	13	13	18	67	9
Общественные зеленые насаждения	16	18	33	14	6	10	50	5
Дороги/коммуникации	21	41	45	38	55	60	42	34
Общественное освещение	30	35	40	39	38	42	33	13

Представленные данные, несмотря на некоторые «взлеты и падения», привели к появлению различных выборок, свидетельствующих о росте числа контрактов и о том, что в последние годы эта альтернативная форма предоставления государственных услуг стала действительно доминирующей в процессе сбора и удаления муниципальных твердых отходов (далее – МТО). Неоспоримой причиной этого является ограниченность кадровых и капитальных возможностей/потенциала местных органов власти в обеих республиках, что не позволяет им гибко реагировать на растущие потреб-

ности жителей в отношении масштабов и качества этих государственных услуг. Решение этой проблемы заключается в использовании возможностей/потенциала частного сектора и преобразовании этого внутреннего метода предоставления услуг во внешний: заключение контрактов на предоставление муниципальных услуг.

Мы также представляем для иллюстрации структуру различных юридических форм предоставления услуг по сбору и удалению МТО по отдельным выборкам/примерам в Чешской Республике (2015 г.). Были найдены следующие формы предоставления услуг:

- а) внутреннее производство: муниципальный персонал (не юридический орган); собственное муниципальное акционерное общество или акционерное общество; межмуниципальное сотрудничество, в котором муниципалитет является участником (наиболее часто в этой категории);
- б) заключение контрактов: заключение контрактов с собственным муниципальным акционерным обществом или акционерным обществом (очень часто); межмуниципальное сотрудничество, в котором муниципалитет не принимает участия, заключение контрактов с частными компаниями (наиболее частое решение в этой категории); ГЧП (государственно-частное партнерство) – компании, в которых муниципалитеты имеют долю в собственности;
- в) смешанный: различные типы ГЧП-компаний, в которых муниципалитеты имеют долю в собственности.

К похожему выводу пришла в результате проведенного ею исследования в Словакии и Майлингова (Majlingova, 2005). Различия только в существовании в то время полугосударственных компаний и отсутствии ГЧП.

Следующим шагом была оценка влияния заключения контрактов на эффективность оказания услуг. Есть два основных ограничения для точных сопоставлений. Одно из них связано с существующей системой учета (учетно-стоимостные центры – полный учет расходов не используется на муниципальном уровне), в соответствии с которой расходы по контрактам должны быть выше. Муниципалитеты не контролируют накладные расходы и операционные издержки, связанные, например, с государственными закупками или последующим контролем за внешними поставками. Вместе с тем расходы, связанные с внешними субъектами, включают прямые расходы, накладные расходы (включая большинство операционных издержек), добавленную стоимость и, в большинстве случаев, прибыль.

Второе ограничение связано с надежностью собираемых данных. Так, для Чешской Республики в начале исследования и для всех словацких выборок данные о затратах собирались с помощью вопросников – не все вставленные данные могут быть действительно точными. Более свежие экономические данные по Чешской Республике собираются с помощью национальной информационной системы (ARIS). Pavel (2006) использовал оба метода и обнаружил, что данные по одному и тому же муниципалитету в вопросниках и в формах системы существенно различаются (он не смог доказать, какие данные являются более точными). Таблица 7 показывает данные для Чешской Республики, а Таблица 8 – для Словакии.

Таблица 7

**Эффективность заключения контрактов по оказанию  
муниципальных услуг (расходы на одного жителя),  
Чешская Республика (расходы на жилье = 100%)**

Услуга	2000	2005	2007	2011	2013	2014b	2016	2018	2019
Отходы	76	137	136	115	116	125	158	144	116
Кладбища	x	95	x	x	x	x	x	x	x
Общественные зеленые насаждения	x	86	x	x	x	x	x	x	x
Дороги/коммуникации	x	142	x	x	x	x	x	x	x
Общественное освещение	x	118	x	x	x	x	x	x	x

**Примечание:** X – эффективность не рассчитана.

Таблица 8

**Эффективность заключения контрактов по оказанию  
муниципальных услуг (расходы на одного жителя),  
Словакия (расходы на жилье = 100%)**

Услуга	2001	2005	2006	2008	2009	2010	2015	2020
Отходы	94	94	125	184	100	138	158	114
Кладбища	64	13	67	146	87	84	82	78
Общественные зеленые насаждения	82	192	150	151	120	97	98	213
Дороги/коммуникации	70	109	119	114	100	33	91	117
Общественное освещение	100	138	128	156	104	103	113	150

Что касается некоторых словацких выборов, то мы также осуществляли мониторинг расходов на заключение контрактов на оказание услуг, связанных с вышеуказанными показателями достижения результатов для отдельных муниципалитетов. В Таблице 9 представлены результаты.

Таблица 9

**Эффективность заключения контрактов по сбору  
и удалению МТО (расходы в расчете на тонну МТО),  
Словакия (расходы на жилье = 100%)**

Услуга	2009	2010	2015	2020
Отходы	109	60	189	146
Кладбища	99	49	144	67
Общественные зеленые насаждения	66	39	132	128
Дороги/коммуникации	105	172	135	X
Общественное освещение	98	72	110	25

**Примечание:** X – эффективность не рассчитана.

«Скачки» результатов отражают описанные выше проблемы измерения эффективности. Однако в определенной степени они указывают на то, что заключение контрактов может принести экономию. Из-за вышеупомянутой проблемы отсутствия учета издержек в муниципалитетах стоимость до 125% безусловно представляет собой экономию.

Проблема приведенных выше данных – это также общая картина, распределение всех внешних и внутренних форм по двум агрегированным категориям. Все наши углубленные исследования (и, например, результаты (Majlingova, 2005)) ясно показывают, что расходы на те или иные юридические формы предоставления услуг значительно различаются. Как обнаружила Майлингова (Majlingova, 2005), и данные других исследований это подтверждают, самой дорогой формой предоставления услуг в начале 2000 г. была собственная муниципальная компания (для одной категории по размерам стоимость этой формы составляла более 700% от стоимости наименее дорогостоящей формы доставки). Без каких-либо сомнений, наименее дорогостоящей формой доставки является сотрудничество между двумя организациями (за все обследованные годы). Это же подтверждает, например, и наше исследование (Mikusova, Merickova et al., 2014), в котором была апробирована модель воздействия отдельных факторов на расходы МТО по сбору и удалению МТО. В эту модель включены следующие факторы: выход (эта переменная определяется как объем от общего объема муниципальных твердых отходов в год (т)); население муниципалитета, площадь муниципалитета (км<sup>2</sup>); процент рециркуляции (эта переменная определяется как количество рециркулированных отходов на единицу общего объема твердых отходов); расстояние (эта переменная определяется как расстояние до мусорных свалок/мусоросжигателей (км)); способ производства (эта переменная отражает влияние либо государственного, либо частного производства услуг на издержки); межмуниципальное сотрудничество (предоставление услуг межмуниципальными компаниями) и экономия масштаба (эта переменная считается фиктивной переменной и принимает значение 1, если площадь сбора превышает 20 тыс. жителей, а значение 0 – иным образом).

Описательная сила модели была высокой – более 90%, и почти все переменные (за исключением расстояния до свалок/мусоросжигателей) дали результаты. Эта модель четко продемонстрировала тенденцию к постепенному росту общих расходов на управление ликвидацией отходов при увеличении численности населения и объема твердых отходов (коэффициент численности населения был самым высоким из всех переменных). Модель также подтвердила, что переменная «степень сотрудничества между учреждениями» является второй по величине переменной с точки зрения ее влияния на издержки.

В соответствии с представленной методологией для некоторых выборов мы попытались использовать комплексное сравнение форм внутренней и внешней доставки. В Таблице 10 показаны результаты такого многокритериального анализа, реализованного для репрезентативной выборки с 2009 г., однако этот более сложный подход не дает какого-либо конкретного ответа на вопрос «Какая форма лучше?». Более высокий показатель внутреннего производства, несомненно, обусловлен недооценкой затрат.

Таблица 10

**Эффективность заключения контрактов:  
комплексная оценка, Словакия, 2009, 2010, 2015 г.,  
выборка (максимальное количество = 100)**

		2009	2010	2015
Отходы	Внутренняя форма	92,13	88,20	79,67
	Заключение контракта	96,58	95,99	29,29
Общественное освещение	Внутренняя форма	89,46	93,81	70,00
	Заключение контракта	93,66	96,61	93,70
Коммуникации	Внутренняя форма	98,55	89,79	71,34
	Заключение контракта	81,58	89,09	54,41
Общественные зеленые насаждения	Внутренняя форма	91,83	78,30	77,00
	Заключение контракта	94,05	88,70	62,98
Кладбища	Внутренняя форма	94,61	96,13	85,39
	Заключение контракта	96,39	94,98	78,61

Исходя из расчетов на единицу продукции, а также на основе многофакторного анализа невозможно сделать однозначные выводы или отвергнуть гипотезу о том, что заключение контракта положительно влияет на эффективность предоставления услуг (полученные величины содержат значительные экстремальные значения). Расчеты эффективности свидетельствуют о том, что заключение контрактов, вероятно, приводит к незначительному повышению эффективности, однако эта разница, безусловно, не столь существенна, как могла бы быть.

### Факторы, определяющие эффективность заключения контрактов на предоставление муниципальных услуг

Продолжая уже существующее исследование (см. выше), мы решили изучить два основных фактора, которые могут помочь ответить на третий вопрос исследования («Почему заключение договоров с местными государственными службами в Чешской Республике и Словакии не увеличивает эффективность в действительно видимых масштабах?»): качество управления договорными отношениями и конкуренция.

#### Качество управления контрактами

Высококачественное управление контрактами является необходимым предварительным условием обеспечения эффективности и высокого качества внешних услуг. Для получения как можно более полной картины положения в обследованных странах, мы рассчитали показатели, отражающие качество управления контрактами на оказание муниципальных услуг по контрактам

(были использованы два словацких образца; результаты, по нашему мнению, являются также репрезентативными для Чешской Республики).

Методология основана на предположении о том, что высококачественное управление контрактами должно включать несколько элементов и этапов (например, Brown, Potoski, 2003). Если заключение контракта является одной из возможностей предоставления услуг, то первым шагом служит оценка альтернативных вариантов предоставления услуг – этот процесс может быть назван проверкой услуги. Если оптимальная форма поставки будет заключаться в заключении контракта, то процесс принятия решения о заключении договора («совершать или покупать») заканчивается, и начинается процесс управления контрактом. Первый шаг – определение объекта закупок. Затем дается оценка стоимости и выбора процедуры публичных закупок. Следующим шагом будет подготовка тендерных материалов и уведомление о начале процедуры закупок. Оценка тендерных заявок на основе установленных критериев проводится на следующем этапе. Заключение контрактов не прекращает процесс управления контрактами, который продолжается в форме контроля за внешними поставками, налаживания отношений с внешними поставщиками и осуществления платежей.

Систематическое осуществление этих шагов в процессе управления контрактами может в определенной степени устранить риск информационной асимметрии и отсутствия транспарентности. В Таблице 11 представлена информация о том, каким образом мы преобразовали факторы риска в факторы оценки, а также о способах количественной оценки факторов.

Таблица 11

**Факторы, которые используются для анализа качества управления контрактами и их количественной оценки (100=макс)**

Риск	Фактор	Качественное описание	Количественная оценка
Риск отсутствия транспарентности	Уровень конкуренции при предоставлении государственных контрактов	Открытая процедура	100
		Ограниченная процедура	70
		Согласованная процедура	50
		Ценовая котировка	30
		Прямое возмещение	0
	В контракте предмет закупок ясен	Полностью согласен	100
		Согласен	50
		Не согласен	0
		Полностью не согласен	0



Риск	Фактор	Качественное описание	Количественная оценка
Риск скрытой информации	Предварительная оценка кандидатов на государственные контракты	Наиболее финансово приемлемые тендерные заявки	100
		Наименьшая цена	50
	Сотрудники, осуществляющие руководство процессом заключения контрактов, обладают достаточными экспертными знаниями в отношении технических параметров закупаемой услуги	Полностью согласен	100
		Согласен	50
		Не согласен	0
		Полностью не согласен	0
Риск скрытой деятельности	Контроль за периодичностью предоставления услуг по контрактам	Регулярный	100
		По мере необходимости	50
		Никакого контроля	0
	Подход муниципалитетов к несоблюдению договорных обязательств	Аннулирование контракта, прекращение	100
		Денежный штраф	70
		Получение компенсации	30
		Другие подходы	0
	Продолжительность контракта	До 1 года (включительно)	100
		До 2-х лет (включительно)	70
		До 5-ти лет (включительно)	30
		Неопределенное время	0
	Вид платежа внешним поставщикам за услуги	Оплата результатов	100
		Фиксированные платежи за результаты, комбинированный	50
		Фиксированные платежи	0

Рассчитанные результаты приводятся в Таблицах 12, 13 и 14. Чем выше стоимость, тем более эффективным, как мы можем предположить, будет управление контрактами.

Таблица 12

**Показатели качества управления контрактами  
в Словакии, 2010 г., %**

Услуга	Уровень конкуренции	Предварительная оценка заявителя	Частота проверок	Подход к несоблюдению обязательств	Продолжительность контракта	Вид платежа поставщику
Отходы	42,84	67,12	70,32	42,08	38,63	65,65
Общественное освещение	47,11	72,73	65,26	45,20	44,77	63,72
Коммуникации	50,12	64,40	64,13	43,50	52,96	74,15
Общественные зеленые насаждения	58,89	66,39	54,72	46,81	67,06	75,90
Кладбища	29,43	68,27	64,29	45,18	37,69	45,79
Среднее	45,68	67,78	63,74	44,55	48,22	65,04

Таблица 13

**Показатели качества управления контрактами  
в Словакии, 2020 г., %**

Услуга	Уровень конкуренции	Предварительная оценка заявителя	Частота проверок	Подход к несоблюдению обязательств	Продолжительность контракта	Вид платежа поставщику
Отходы	46,53	50,00	67,89	27,27	34,36	71,89
Общественное освещение	40,38	62,96	51,79	26,00	23,75	67,62
Коммуникации	39,07	62,50	51,11	26,83	43,68	83,51
Общественные зеленые насаждения	28,42	55,26	45,45	26,32	25,79	76,38
Кладбища	26,19	59,09	47,92	30,95	10,00	70,64
Среднее	36,12	57,96	52,83	27,47	31,07	74,01

Таблица 14

**Показатели качества управления контрактами  
в Чешской Республике, 2014 г., %**

Услуга	Уровень конкуренции	Предварительная оценка заявителя	Частота проверок	Подход к несоблюдению обязательств	Вид платежа поставщику
Отходы	42,84	67,12	70,32	42,08	38,63
Общественное освещение	47,11	72,73	65,26	45,20	44,77

Услуга	Уровень конкуренции	Предварительная оценка заявителя	Частота проверок	Подход к несоблюдению обязательств	Вид платежа поставщику
Коммуникации	50,12	64,40	64,13	43,50	52,96
Общественные зеленые насаждения	58,89	66,39	54,72	46,81	67,06
Кладбища	29,43	68,27	64,29	45,18	37,69
Среднее	45,68	67,78	63,74	44,55	48,22

Результаты свидетельствуют о серьезных проблемах с качеством управления контрактами в сфере оказания услуг населению на местах, что повышает риски, связанные с заключением контрактов, и ограничивает эффективность и качество.

Наиболее заметной проблемой, которая может быть непосредственно задокументирована для обеих стран, является неконкурентоспособный отбор внешних поставщиков – Таблицы 15 и 16 по отдельным выборкам.

Таблица 15

### Процедуры государственных закупок для заключения контрактов на муниципальные услуги в Словакии, %

Процедура	2001	2005	2006	2008	2009	2010	2015	2020
Открытая процедура	16	17	27	32	17	21	87	24
Ограниченная процедура	5	0	5	3	14	6	9	2
Согласованная процедура	0	13	30	0	7	1	0	14
Ценовая котировка	0	0	0	25	4	5	0	27
Прямое возмещение	31	17	38	30	11	5	0	33
Муниципалитет не уточнил	48	55	0	25	66	62	4	0

Таблица 16

### Процедуры государственных закупок для заключения контрактов на муниципальные услуги в Чешской Республике, %

Процедура	2000	2005	2007	2011
Открытая процедура	12	12	24	43
Ограниченная процедура	4	40	15	6
Согласованная процедура	3	0	9	4
Ценовая котировка	10	0	0	23
Прямое возмещение	49	48	32	17
Муниципалитет не уточнил	22	0	20	7

Нетранспарентные процедуры закупок могут привести к тому, что организация-заказчик не будет выбирать наиболее подходящего поставщика/агента для оказания внешних услуг. Такие случаи часто возникают по субъективным причинам со стороны организации-заказчика, которая «не желает» выбирать максимально подходящую заявку (Grega, 2013). Неправильный выбор поставщика может также иметь место по объективным причинам в случаях, сопряженных с высоким риском скрытой информации, а также в силу того, что главным критерием является самая низкая цена, которая непропорционально увеличивает риск снижения качества услуг с учетом проблемы информационной асимметрии, связанной с контрактами.

### **Конкуренция как потенциальный фактор эффективности затрат услуг по сбору и утилизации МТО**

Согласно имеющейся литературе, конкуренция, как ожидается, будет играть решающую роль в предоставлении государственных услуг на местном уровне. Как отмечали многие авторы в недавнем прошлом (Bel, Fageda, 2011), существуют убедительные доказательства того, что конкуренция является одним из наиболее важных факторов, влияющих на эффективность предоставления муниципальных услуг по удалению отходов.

В этой части мы исследуем влияние уровня конкуренции на стоимость предоставления услуг по сбору и удалению МТО в четырех регионах Чешской Республики на выборке 2015b, используя индекс Херфиндаля-Хиршмана (ННІ) в качестве метода измерения. Использовалась следующая формула ННІ:

$$H = h(r_1, r_2, \dots, r_n) = \sum_{i=1}^N r_i^2 = \sum_{i=1}^N \left(\frac{q_i}{Q}\right)^2 \quad (1),$$

где:

$H$  – индекс Херфиндаля – Хиршмана (ННІ);

$r_i$  – рыночная доля компании по сбору отходов  $i$  на рынке сбора отходов (в %);

$q_i$  – число жителей в муниципалитетах, управляемых компанией по сбору отходов  $i$  на рынке сбора отходов;

$q_i$  – число всех жителей в муниципалитетах на рынке сбора отходов;

$N$  – число компаний по сбору отходов.

Обычная классификация коэффициента концентрации по значению  $H$  выглядит следующим образом:

- $H$  ниже 100 указывает на высокую конкуренцию.
- $H$  ниже 1500 указывает на неконцентрированную среду.
- $H$  от 1500 до 2500 указывает на умеренную концентрацию.
- $H$ , превышающий 2500, указывает на высокую концентрацию.

В качестве вводимых ресурсов мы использовали открытые данные о расходах на муниципальные услуги, предоставленные чешским министерством финансов, автоматизированные бюджетные системы ÚFIS, интернет-портал государственного казначейства MONITOR и данные

о населении, предоставленные чешским статистическим управлением. Основная информация была получена от компаний по утилизации отходов АО SITA, АО RESPONO, АО van Gansewinkel и мэров от муниципалитетов.

После создания четырех групп муниципалитетов по регионам и двадцать одной группы муниципалитетов по округам мы использовали статистический анализ и индекс Херфиндаля-Хиршмана и сопоставили данные о средних расходах на душу населения, среднее значение расходов на душу населения и стандартное отклонение расходов на душу населения с использованием данных всей выборки и данных по целым регионам (Оломоуцкий, Южноморавский, Злинский и Высохинский регионы).

Подробные результаты приводятся в Таблице 17. Рассчитанные данные свидетельствуют о том, что конкурентные условия в регионах отличаются друг от друга и что ННІ не соответствует средним расходам на удаление муниципальных твердых отходов на душу населения.

Таблица 17

**Результаты анализа ННІ и средние расходы  
на регулирование коммунально-бытовых отходов  
в период 2011–2015 гг.**

Регион	N	Число муниципалитетов	Население	Число компаний по сбору отходов	Расходы на удаление муниципальных твердых отходов на душу населения (крон/на душу населения)		
					Значение	Среднее	Стандартное отклонение
Южно-моравский	1535,065	641	1129970	24	584,37	550,89	177,88
Оломоуцкий	1129,766	368	608165	30	553,24	519,23	163,49
Высохинский	859,381	670	440029	26	639,28	615,56	197,99
Злинский	998,572	283	552002	22	590,64	563,29	188,08

Результаты этого анализа могут привести к выводу о том, что конкурентная среда не является ключевым фактором эффективности затрат на управление отходами и конкуренция не оказывает значительного влияния на затраты и эффективность услуг МТО по сбору и удалению отходов (по крайней мере, в чешских условиях). Такие выводы не согласуются с другими аналогичными исследованиями, которые проводятся в настоящее время и в которых подтверждается, что конкуренция является одним из ключевых элементов, лежащих в основе теоретических притязаний на экономию расходов. Наш результат может быть иным, поскольку мы изучали более крупный район с почти 2000 муниципалитетами и регионы с различными конкурентными условиями и структурой рынка управления отходами.

## Заключение

Целью этой статьи был анализ практики заключения контрактов на оказание муниципальных услуг в Чешской Республике и Словакии. Мы попытались ответить на следующие три основных вопроса:

1. Какова доля муниципальных услуг, предоставляемых на контрактной основе?
2. Какова эффективность муниципальных услуг по контрактам в сравнении с внутренним производством?
3. Каковы основные факторы, определяющие эффективность заключения контрактов на оказание муниципальных услуг на местах?

Что касается первого вопроса, то данные, полученные за 20 лет, свидетельствуют о том, что, в отличие от западноевропейских стран, в которых происходит процесс регенерации, в условиях обследованных стран в сфере услуг доминируют контракты, доля которых за рассматриваемый период увеличилась. Этот факт, по всей видимости, является отражением высокой степени раздробленности муниципальной структуры и низкой готовности муниципалитетов сотрудничать в осуществлении своих полномочий (Klimovský, 2014).

В отношении второго вопроса – эффективности заключения контрактов в сопоставлении с эффективностью внутреннего производства – полученные данные свидетельствуют о том, что в среднем использование внешних поставщиков, как представляется, позволяет добиться незначительной экономии, которая, несомненно, может быть значительно больше. Из-за методологических проблем и ограниченной надежности вводимых данных не представляется возможным установить приоритетность заключения контрактов для внутреннего производства или наоборот: агрегированные данные являются недостаточными, а местные результаты для одних и тех же механизмов существенно различаются.

Применительно к третьему вопросу мы можем доказать, что потенциальное повышение эффективности за счет заключения контрактов однозначно ограничивается низким уровнем управления контрактами, который несколько не улучшился за последние десять лет (по крайней мере, наши два словацких образца дают такую картину). Относительно потенциальных рисков, связанных с управлением контрактами, наибольшие улучшения можно увидеть в процедурах государственных закупок услуг (частый отбор котировок цен или прямых решений о заключении контрактов в качестве процедуры публичных закупок, несмотря на тот факт, что с учетом характера и масштабов закупаемой деятельности наиболее подходящей процедурой является публичная процедура; зачастую отсутствует четко определенный предмет публичных закупок; единственным критерием оценки тендерных заявок является самая низкая цена) и, следовательно, в процессе контроля за предоставлением внешних услуг и решении выявленных проблем (нерегулярный контроль за внешней поставкой, «мягкий» регрессный иск к внешним поставщикам за нарушение контракта поставщиком услуг, ограниченные возможности для переговоров, изменения в поставщике, вызванные недостаточной продолжительностью контракта).



## ЛИТЕРАТУРА

---

1. Alchian A.A., Demsetz H. Production, Information Costs, and Economic Organization // American Economic Review. 1972. No. 62. P. 777–795.
2. Arrow K.J. The Economics of Agency. In: Pratt, J.W. and Zeckhauser, J. (eds). Principals and Agents: The Structure of Business. Boston, Harvard Business School Press. 1985. P. 37–51.
3. Balazova E. Benchmarking služieb miestnej samosprávy na Slovensku [Benchmarking of Local Government Services in Slovakia]. Transparency International Slovensko. Presov, Adin. 2006.
4. Bailey S.J. Public Sector Economics: Theory, Policy and Practice. Basingstoke, UK, Palgrave Macmillan. 2001.
5. Beblavy M., Sicakova-Beblava E. Institucionalne dilemy pri zabezpečovaní verejných služieb [Institutional Dilemmas of Delivery of Public Services]. Transparency International Slovensko. Presov, Adin. 2006.
6. Bel G., Costas A. Do Public Sector Reforms Get Rusty? Local Privatization in Spain // The Journal of Policy Reform. 2006. Vol. 9. No. 1. P. 1–24.
7. Bel G., Fageda X. Big Guys Eat Big Cakes: Firm Size and Contracting in Urban and Rural Areas // International Public Management Journal. 2011. Vol. 14. No. 1. P. 4–26.
8. Bel G., Fageda X., Warner M.E. Is Private Production of Public Services Cheaper Than Public Production? A Meta-Regression Analysis of Solid Waste and Water Services // Journal of Policy Analysis and Management. 2010. Vol. 29. No. 3. P. 553–577.
9. Benito B., Guillamón M.D., Bastida F. Public versus Private in Municipal Services Management // Lex Localis. 2015. No. 13. P. 995–1018.
10. Bortolotti B., Fantini M., Siniscalco D. Privatisation: Politics, Institutions, and Financial Markets // Emerging Markets Review. 2001. No. 2. P. 109–137.
11. Brown T.L., Potoski M. Contract-Management Capacity in Municipal and County Governments // Public Administration Review. 2003. Vol. 63. No. 2. P. 153–164.
12. Brudney J.L., Fernandez S., Ryu J.E., Wright D.S. Exploring and Explaining Contracting Out: Patterns Among the American States // Journal of Public Administration Research and Theory. 2005. Vol. 15. No. 3. P. 393–419.
13. Cooper P.J. Governing by Contract: Challenges and Opportunities for Public Managers. Washington, DC, CQ Press. 2003.
14. DeHoog R.H. Competition, Negotiation, or Cooperation Three Models for Service Contracting // Administration & Society. 1990. Vol. 22. No. 3. P. 317–340.
15. Domberger S., Meadowcroft S.A., Thompson D.J. Competitive Tendering and Efficiency: The Case of Refuse Collection. Fiscal Studies. 1986. No. 7. P. 69–87.
16. Grega M. Analýza verejného obstarávania vo vybranom slovenskom meste v roku 2012 [Analysis of Public Procurement in Selected Slovak City in 2012] // Acta Aerarii Publici. 2013. Vol. 10. No. 2. P. 25–38.

17. Hodge G.A. *Privatization: An International Review of Performance*. Boulder, CO, Westview Press. 2000.
18. Kadecka S. *Local Government in the Czech Republic*. In: E.M. Moreno (Ed.). *Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective*. Madrid, SP, INAP. 2012. P. 121–135.
19. Kettl D.F. *Sharing Power: Public Governance and Private Markets*. Washington D.C., USA, Brookings Institution Press. 1993.
20. Kishimoto S., Steinfort L., Petitjean O. *The Future is Public: Towards Democratic Ownership of Public Services*. Amsterdam, Transnational Institute. 2020.
21. Klimovský D. *Inter-Municipal Cooperation in Slovakia: The Case of Regions with Highly Fragmented Municipal Structure*. Novo Mesto, Faculty of Organization Studies. 2014.
22. Kopric I., Wollmann H., Marcou G. *Evaluating Reforms of Local Public and Social Services in Europe*. Cham, Palgrave Macmillan. 2017.
23. Laffont J.J., Tirole J. *Privatization and Incentives* // *Journal of Law Economics and Organisation*. 1991. No. 7. P. 84–105.
24. Lane J.E. *New Public Management: An Introduction*. London, UK, Routledge Taylor Francis Group. 2002.
25. MacNeil I.R. *The Many Futures of Contracts* // *Southern California Law Review*. 1974. No. 47. P. 696–816.
26. Majlingova L. *Sposoby zabezpečovania služieb odpadoveho hospodarstva v SR* [Methods of Delivery of Waste Management Services in Slovakia]. Banská Bystrica, EF UMB. 2005.
27. Marlin J.T. *Contracting Municipal Services: A Guide for Purchase from the Private Sector*. New York, USA, Wiley. 1984.
28. Martin L.L. *Contracting for Service Delivery: Local Government Choices*. Washington, D.C., International City/County Management Association. 1999.
29. Merickova B., Nemec J., Sicakova-Beblava E., Beblavy M. *Kontrahovanie služieb vo verejnom sektore* [Contracting-out Public Services]. Presov, SK, ADIN. 2010.
30. Monteduro F. *Public-Private Versus Public Ownership and Economic Performance: Evidence from Italian Local Utilities* // *Journal of Management and Governance*. 2014. No. 18. P. 29–49.
31. Ochrana F., Sumpikova-Fantova M., Pavel J., Nemec J., Klazar S., Merickova B., Rousek P. *Efektivnost zabezpečovani vybraných verejných služieb na úrovni obcí* [Efficiency of Delivery of Selected Local Public Services]. Praha, Oeconomica. 2007.
32. Pavel J. *Efektivnost a transparentnost obecních obchodních společností* [Efficiency and Transparency of Local Companies]. Prague, Transparency International Czech Republic. 2006.
33. Pollitt Ch., Bouckaert G. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. London, UK, Oxford University Press. 2017.
34. Reh fuss J.A. *Contracting Out in Government*. San Francisco, Jossey-Bass. 1989.
35. Romzek B.S., Johnston J.M. *Effective Contract Implementation and Management: A Preliminary Model* // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2002. Vol. 12. No. 3. P. 423–453.

36. Savas E.S. Privatisation: The Key to Government. New York, USA, Chatman House. 1987.
37. Saaty T.L., Vargas L.G., Wendell R.E. Assessing Attribute Weights by Ratios // The International Journal of Management Science. 1983. Vol. 2. No. 11. P. 9–13.
38. Sclar E.D. You Don't Always Get What You Pay for: The Economics of Privatization. Ithaca, Cornell University Press. 2000.

## CONTRACTING FOR MUNICIPAL SERVICES IN THE CZECH REPUBLIC AND SLOVAKIA: WHAT HAS CHANGED OVER THE PAST 20 YEARS?

---

### **Juraj Nemec**

Ph.D., Professor at Masaryk University Brno, Czech Republic.  
Address: 41/a Lipova, 60200 Brno, Czech Republic.  
E-mail: juraj.nemec@umb.sk

### **Beata Merickova Mikusova**

Ph.D., Professor at Masaryk University Brno, Czech Republic;  
Professor at Matej Bel University Slovakia.  
Address: 41/a Lipova, 60200 Brno, Czech Republic.  
E-mail: beata.mikusovamerickova@umb.sk

### **Jana Soukopova**

Ph.D., Docent at Masaryk University Brno, Czech Republic.  
Address: 41/a Lipova, 60200 Brno, Czech Republic.  
E-mail: Jana.Soukopova@econ.muni.cz

### **Marketa Sumpikova**

Ph.D., Docent at AMBIS Prague, Czech Republic.  
Address: 575/1 Lindnerova, 180 00 Praha 8 – Liben, Czech Republic.  
E-mail: sumpik@seznam.cz

### **Valeriya G. Vysotskaya**

Associate Professor of the Department of Customs,  
Institute of State and Law, Tyumen State University.  
Address: 6 Volodarskogo Str., 625003 Tyumen, Russian Federation.  
E-mail: v.g.vysockaya@utmn.ru

## Abstract

Contracting out public services represents one of the very frequent forms of alternative service delivery. Current literature is more and more skeptical regarding the potential of contracting related to the efficiency of public service delivery. The goal of this article is to analyse (based on data collected by the authors during the last 20 years in two countries) the efficiency of contracting local service delivery.

The study addresses three research questions: What is the proportion of contracted local public services? Does contracting improve the efficiency of local service delivery? Which factors determine the efficiency of contracting? Concerning the first question, the data show that the role of contracting in delivery of local public services is still very significant in selected countries when compared to Western countries. Concerning the second question, research findings suggest that contracting may deliver limited efficiency improvements, but its full potential is not confirmed and utilised. This is especially (third research question) the result of the very low quality of contract management.

**Keywords:** contracting; local public services; Czech Republic; Slovak Republic; efficiency.

**Citation:** Nemec, J., Merickova Mikusova, B., Soukopova, J., Sumpikova, M. & Vyotskaya, V. (2020). Zaklyucheniye kontraktov na predostavleniye munitsipal'nykh uslug v Chekhii i Slovaki: Chto izmenilos' za posledniye 20 let? [Contracting for Municipal Services in the Czech Republic and Slovakia: What Has Changed Over the Past 20 Years?]. *Public Administration Issue*, no 3, pp. 23–48 (in Russian).

## REFERENCES

1. Alchian, A.A. & Demsetz, H. (1972). Production, Information Costs, and Economic Organization. *American Economic Review*, no 62, pp. 777–795.
2. Arrow, K.J. (1985). The Economics of Agency. In: Pratt, J.W. and Zeckhauser, J. (eds). *Principals and Agents: The Structure of Business*. Boston: Harvard Business School Press, pp. 37–51.
3. Balazova, E. (2006). *Benchmarking služieb miestnej samosprávy na Slovensku* [Benchmarking of Local Government Services in Slovakia]. Transparency International Slovensko. Presov: Adin.
4. Bailey, S.J. (2001). *Public Sector Economics: Theory, Policy and Practice*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
5. Beblavy, M. & Sicakova-Beblava, E. (2006). *Institucionalne dilemy pri zabezpečovaní verejných služieb* [Institutional Dilemmas of Delivery of Public Services]. Transparency International Slovensko. Presov: Adin.
6. Bel, G. & Costas, A. (2006). Do Public Sector Reforms Get Rusty? Local Privatization in Spain. *The Journal of Policy Reform*, vol. 9, no 1, pp. 1–24.
7. Bel, G. & Fageda, X. (2011). Big Guys Eat Big Cakes: Firm Size and Contracting in Urban and Rural Areas. *International Public Management Journal*, vol. 14, no 1, pp. 4–26.
8. Bel, G., Fageda, X. & Warner, M.E. (2010). Is Private Production of Public Services Cheaper Than Public Production? A Meta-Regression Analysis of Solid Waste and Water Services. *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 29, no 3, pp. 553–577.
9. Benito, B., Guillamón, M.D. & Bastida, F. (2015). Public versus Private in Municipal Services Management. *Lex Localis*, no 13, pp. 995–1018.

10. Bortolotti, B., Fantini, M. & Siniscalco, D. (2001). Privatisation: Politics, Institutions, and Financial Markets. *Emerging Markets Review*, no 2, pp. 109–137.
11. Brown, T.L. & Potoski, M. (2003). Contract-Management Capacity in Municipal and County Governments. *Public Administration Review*, vol. 63, no 2, pp. 153–164.
12. Brudney, J.L., Fernandez, S., Ryu, J.E. & Wright, D.S. (2005). Exploring and Explaining Contracting Out: Patterns Among the American States. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol 15, no 3, pp. 393–419.
13. Cooper, P.J. (2003). *Governing by Contract: Challenges and Opportunities for Public Managers*. Washington, DC: CQ Press.
14. DeHoog, R.H. (1990). Competition, Negotiation, or Cooperation Three Models for Service Contracting. *Administration & society*, vol. 22, no 3, pp. 317–340.
15. Domberger, S., Meadowcroft, S.A. & Thompson, D.J. (1986). Competitive Tendering and Efficiency: The Case of Refuse Collection. *Fiscal Studies*, no 7, pp. 69–87.
16. Grega, M. (2013). Analyza verejného obstarávania vo vybranom slovenskom meste v roku 2012 [Analysis of Public Procurement in Selected Slovak City in 2012]. *Acta Aerarii Publici*, vol. 10, no 2, pp. 25–38.
17. Hodge, G.A. (2000). *Privatization: An International Review of Performance*. Boulder, CO: Westview Press.
18. Kadecka, S. (2012). Local Government in the Czech Republic. In: E.M. Moreno (Ed.). *Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective*, pp. 121–135. Madrid, SP: INAP.
19. Kettl, D.F. (1993). *Sharing Power: Public Governance and Private Markets*. Washington D.C., USA: Brookings Institution Press.
20. Kishimoto, S., Steinfort, L. & Petitjean, O. (2020). *The Future is Public: Towards Democratic Ownership of Public Services*. Amsterdam: Transnational Institute.
21. Klimovský, D. (2014). *Inter-Municipal Cooperation in Slovakia: The Case of Regions with Highly Fragmented Municipal Structure*. Novo Mesto: Faculty of Organization Studies.
22. Kopric, I., Wollmann, H. & Marcou, G. (2017). *Evaluating Reforms of Local Public and Social Services in Europe*. Cham: Palgrave Macmillan.
23. Laffont, J.J. & Tirole, J. (1991). Privatization and Incentives. *Journal of Law Economics and Organisation*, no 7, pp. 84–105.
24. Lane, J.E. (2002). *New Public Management: An Introduction*. London, UK: Routledge Taylor Francis Group.
25. MacNeil, I.R. (1974). The Many Futures of Contracts. *Southern California Law Review*, no 47, pp. 696–816.
26. Majlingova, L. (2005). Sposoby zabezpečovania služieb odpadového hospodárstva v SR [Methods of Delivery of Waste Management Services in Slovakia]. Banská Bystrica: EF UMB.
27. Marlin, J.T. (1984). *Contracting Municipal Services: A Guide for Purchase from the Private Sector*. New York, USA: Wiley.

28. Martin, L.L. (1999). *Contracting for Service Delivery: Local Government Choices*. Washington, D.C.: International City/County Management Association.
29. Merickova, B., Nemec, J., Sicakova-Beblava, E. & Beblavy, M. (2010). *Kontrahovanie služieb vo verejnom sektore* [Contracting-out Public Services]. Presov, SK: ADIN.
30. Monteduro, F. (2014). Public-Private Versus Public Ownership and Economic Performance: Evidence from Italian Local Utilities. *Journal of Management and Governance*, no 18, pp. 29–49.
31. Ochрана, F., Sumpikova-Fantova, M., Pavel, J., Nemec, J., Klazar, S., Merickova, B. & Rousek, P. (2007). *Efektivnost zabezpečovani vybraných verejných služieb na úrovni obcí* [Efficiency of Delivery of Selected Local Public Services]. Praha: Oeconomica.
32. Pavel, J. (2006). *Efektivnost a transparentnost obecních obchodních společností* [Efficiency and Transparency of Local Companies]. Prague: Transparency International Czech Republic.
33. Pollitt, Ch. & Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. London, UK: Oxford University Press.
34. Rehfuss, J.A. (1989). *Contracting Out in Government*. San Francisco: Jossey-Bass.
35. Romzek, B.S. & Johnston, J.M. (2002). Effective Contract Implementation and Management: A Preliminary Model. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 12, no 3, pp. 423–453.
36. Savas, E.S. (1987). *Privatisation: The Key to Government*. New York, USA: Chatman House.
37. Saaty, T.L., Vargas, L.G. & Wendell, R.E. (1983). Assessing Attribute Weights by Ratios. *The International Journal of Management Science*, vol. 2, no 11, pp. 9–13.
38. Sclar, E.D. (2000). *You Don't Always Get What You Pay for: The Economics of Privatization*. Ithaca: Cornell University Press.



# ЕДИНАЯ ИНФОРМАЦИОННАЯ СИСТЕМА В СФЕРЕ ЗАКУПОК КАК ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЦИФРОВАЯ ПЛАТФОРМА: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ

**Стырин Е.М., Родионова Ю.Д.<sup>1</sup>**

## Аннотация

*Технологический прогресс и экономическая эффективность способствуют быстрому развитию и цифровизации всех сфер государственного управления, в том числе и государственных закупок. Основную роль в этом процессе играют цифровые платформы, поскольку именно они обеспечивают техническую возможность внедрения электронных закупок и электронное взаимодействие потенциальных заказчиков и поставщиков. В данной статье проанализированы предшествующие исследования на предмет использования понятия «платформа» или «государственная платформа» применительно к системе госзакупок; изучены нормативно-правовые и отраслевые источники; проведен ряд полуструктурированных интервью с экспертами сферы госзакупок, включающих вопросы об общем понимании термина «государственная цифровая платформа», о наличии признаков цифровых платформ в существующей системе госзакупок, ее дальнейшем развитии с учетом возможностей платформенных технологий и, в целом, их применимости в российских условиях.*

*На основе проведенного анализа впервые в российской практике представлен комплексный подход к определению цифровой платформы в сфере госзакупок. Были выявлены десять основных признаков, которыми характеризуется цифровая платформа в сфере госзакупок. На основе этих признаков проанализирована российская единая информационная система (далее – ЕИС) в сфере закупок на предмет ее соответствия понятию цифровой платформы и сделан вывод*

<sup>1</sup> Стырин Евгений Михайлович – кандидат социологических наук, ведущий научный сотрудник Института государственного и муниципального управления. Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». Адрес: 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: estyrin@hse.ru  
Родионова Юлия Дмитриевна – научный сотрудник, аспирант Института анализа предприятий и рынков, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». Адрес: 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: yrodionova@hse.ru

*о том, что в настоящее время ЕИС не может быть названа государственной цифровой платформой ни сама по себе, ни в составе комплекса информационных систем электронных площадок. С учетом уже созданной и функционирующей экосистемы в сфере госзакупок, представляется нецелесообразной цифровая трансформация системы государственных закупок в единую платформу. В целом сделан вывод о том, что дальнейшее развитие ЕИС в сфере госзакупок безусловно необходимо проводить, но не за счет масштабной платформизации системы, а посредством развития механизмов функционирования конкретных сервисов методом их локального приближения к общей логике и выделенным признакам платформенного подхода.*

**Ключевые слова:** цифровая платформа; государственные закупки; электронные закупки; платформенный подход; государственная информационная система (ГИС).

## Введение

Традиционно считается, что внедрение электронных закупок («цифровизация» закупок), а также всестороннее использование электронных инструментов могут привести к повышению прозрачности, снижению издержек, упрощению и ускорению процедур, особенно в странах с относительно высоким ВВП на душу населения и более сильными институтами (Shakya, Schapper, 2017; Gurakar, Tas, 2016; World Bank, 2017). По некоторым оценкам, повышение эффективности при переходе к электронным закупкам позволяет сэкономить от 10 до 20% от общей стоимости закупок (World Bank, 2017). Тем не менее внедрение электронных технологий сопряжено со значительными рисками (Espinosa et al., 2007), а также возможными высокими издержками, в том числе на создание и функционирование специальных платформ, где происходит взаимодействие заказчиков и потенциальных поставщиков (Eisenmann et al., 2006; Parker et al., 2016).

При этом серьезной проблемой для развития электронных государственных закупок является все увеличивающееся цифровое неравенство между странами. Так, в то время как многие страны уже начали внедрять искусственный интеллект и технологии блокчейна в сферу госзакупок<sup>2</sup>, другие страны находятся только на начальных этапах формирования базовых электронных инструментов. Страны Центральной и Восточной Европы, в том числе и Россия, также движутся в направлении полной цифровизации госзакупок, хотя и находятся на разных этапах. Так, экспертами часто отмечается успешный опыт Украины, где в 2016 г. были внедрены электронные закупки через платформу под названием ProZorro, что привело к существенному увеличению доли конкурентных закупок, количества участников торгов и уменьшению доли заказчиков, которые злоупотребляли про-

<sup>2</sup> Самые новые и интересные примеры применения цифровых технологий в госзакупках представлены в недавнем докладе (European Commission, 2020).

цедурами закупок и подписывали контракты только с одним поставщиком (Open Contracting Partnership, 2017; Kovalchuk et al., 2019).

Ключевую роль во внедрении электронных закупок играют цифровые платформы, поскольку они обеспечивают техническую доступность процесса электронных закупок для всех участников процесса. Такие платформы зачастую называют государственной платформой или кустом платформ, предоставляющих возможности для электронного взаимодействия заказчиков и поставщиков (объединяющим цифровые решения государственных и коммерческих организаций по единым правилам и стандартам), а также набор сопутствующих инструментов, присущих платформам электронного типа (Hong, Pavlou, 2017; Stoll, Zöttl, 2017). Однако до сих пор в литературе предыдущие исследования фокусировались скорее на анализе внедрения определенных цифровых технологий и моделях их функционирования в системе госзакупок, зачастую не определяя для данной сферы само понятие платформы, ее признаки и характеристики (Assar, Boughzala, 2008; Cunha et al., 2018).

В нашей статье мы хотим выяснить, (1) действительно ли платформа – это организационно-технологический тренд в системе госзакупок, (2) насколько в текущем состоянии Единая информационная система в сфере закупок, функционирующая в России, соответствует платформенным принципам и характеристикам и (3) как она может развиваться с применением платформенного подхода.

Для решения поставленных задач авторами проанализированы предшествующие исследования на предмет использования понятия «платформа» или «государственная платформа» применительно к системе госзакупок, изучены нормативно-правовые и отраслевые источники, описывающие текущее состояние системы госзакупок. Дополнительно проведен ряд полуструктурированных интервью с экспертами сферы госзакупок, включающих вопросы об общем понимании термина «государственная цифровая платформа», о наличии признаков цифровых платформ в существующей системе госзакупок, ее дальнейшем развитии с учетом возможностей платформенных технологий и, в целом, их применимости в российских условиях.

Статья имеет следующую структуру: в первом разделе представлен обзор предшествующих исследований на предмет использования понятия «платформа» или «государственная платформа» применительно к системе госзакупок в разных странах наряду с обзором присутствующей терминологии госплатформы среди авторов по цифровому государственному управлению; во втором разделе описана ЕИС в сфере госзакупок как совокупность взаимодействующих государственных информационных систем (далее – ГИС) и проведен анализ ее соответствия в совокупности с электронными торговыми площадками как единой экосистемы признакам государственной цифровой платформы, сформулированы предложения по развитию ЕИС согласно платформенному подходу; в заключении приводятся основные выводы и рекомендации для дальнейших исследований по данной тематике.

## Что такое цифровая платформа и применима ли она в сфере государственных закупок?

В последние годы электронные закупки (e-procurement) привлекают все большее внимание из-за их потенциала по обеспечению прозрачности и эффективности. Так, в странах с более прозрачными системами госзакупок фирмы с большей вероятностью участвуют в закупочных процедурах, реже встречаются различные проявления коррупции, а механизмы подачи жалоб и системы внешнего аудита признаются более независимыми и действенными (Knack et al., 2017). Однако в основном в литературе упоминается чаще само понятие электронных закупок и практически игнорируется понятие электронных платформ (e-platform) применительно к государственным закупкам.

В то же время все основные академические исследования посвящены скорее оценке внедрения электронных закупок и их функционирования. Так, подобные исследования проводились в ряде организаций государственного сектора Великобритании (Croom, Brandon-Jones, 2005, 2007), в Португалии (Costa et al., 2013; Ferreira, 2016), Индии и Индонезии (Lewis-Faupel et al., 2016), Турции (Gurakar, Tas, 2016) и других странах. Эффективное использование электронных закупок включает в себя разработку технологических инструментов, а именно платформ электронных закупок (Electronic Public Procurement Platforms – EPP), которые представляют собой IT-инфраструктуру, поддерживающую все предусмотренные законодательством этапы проведения госзакупок (Cunha et al., 2018). Внедрение и адаптация таких платформ обычно сопряжены с существенными затратами на их обслуживание (European Commission, 2010), созданием сложных интеграционных решений, систем безопасности и обучением (Ramanujam, 2012), а также с финансовыми рисками и правовыми вопросами (Oliveira, Amorim, 2001). Например, в 2016 г. работа одной из крупнейших платформ в Португалии, Gatewit, управляемой Construlink, была приостановлена за несоблюдение установленных законом требований, а именно за ненадлежащий сбор услуг для поставщиков, которые по закону бесплатны (Cunha et al., 2018)<sup>3</sup>.

Несмотря на то что Всемирный банк в своих рекомендациях выступает за разработку единой национальной государственной платформы (World Bank, 2011), модели внедрения электронных закупок в Европейских странах до сих пор различаются. В одних странах является обязательным использование единой национальной платформы для электронных закупок (Италия, Ирландия и др.), тогда как для других (например, Франции, Германии и Португалии) характерен более децентрализованный подход, включающий частные и региональные платформы для осуществления государственных закупок (Oliveira, Amorim, 2001; Assar, Boughzala, 2008; European Commission, 2009). При этом на национальном уровне рынок платформ электронных закупок регулируется, и каждый участник должен соблюдать строгие требования безопасности (Betts et al., 2006).

<sup>3</sup> В Европейском союзе Португалия считается первой страной, которая внедрила и ввела в действие обязательные электронные закупки (Costa et al., 2013; European Commission, 2016).

В целом предыдущие исследования сходятся на том, что использование электронных платформ в сфере госзакупок приводит к сокращению государственных расходов более чем на 3% (European Commission, 2010) и может способствовать продвижению основных принципов надлежащего управления (Armstrong, 2005). Проведенный эконометрический анализ закупок в 2015 г. до внедрения электронной платформы ProZorro на территории Украины и в 2017 г. (когда платформа ProZorro была полностью введена в эксплуатацию) показал большую экономию бюджетных средств и более высокий уровень конкуренции на процедуру наряду с общим сокращением временных издержек на закупку товаров и услуг (Kovalchuk et al., 2019).

Однако в литературе все представленные исследования фокусируются скорее на анализе внедрения самих платформ и моделях их функционирования, зачастую не определяя само понятие платформы и признаки, характеризующие платформенный подход в сфере госзакупок (Assar, Boughzala, 2008; Cunha et al., 2018).

В то же время большинство исследователей по цифровому государственному управлению (digital governance) рассматривают платформу как цифровую форму организации взаимодействия между поставщиками и потребителями с целью минимизации транзакционных издержек при поиске партнеров, товаров, услуг, организации платежей, заключении контрактов, контроле исполнения договоренностей и т. д. (Hagiu, Yoffie, 2009; Janssen, Estevez, 2013). В работе (Eaton, 2012) показано, что цифровые платформы являются специфической формой цифровых инфраструктур, «установленных как отраслевая платформа, и это делает доступными оцифрованные компоненты (...), которые выступают в качестве основы, на которой разработчики могут создавать дополнительные услуги» (Eaton, 2012, pp. 14–15).

По мнению Янссена и Эстевез (Janssen, Estevez, 2013), государственные платформы объединяют в себе технологии, различные приложения и сервисы для уменьшения транзакционных издержек, расширения охвата и предоставления пользователям некоторой степени контроля. Так, платформы используют технологии для того, чтобы связывать людей, позволяя им активно наблюдать, докладывать, анализировать, предоставлять и распространять информацию. При этом успех платформ зависит от количества пользователей. Действительно, использование меняется со временем и становится полезным только тогда, когда набирается определенная критическая масса участников (Janssen et al., 2009). При этом платформы должны постоянно адаптироваться к меняющимся потребностям и включать в себя функции, не предусмотренные в изначальной конфигурации.

Ганапати и Реддик рассматривают понятие государственной платформы уже с точки зрения экономики совместного потребления (sharing economy), которая использует цифровые платформы для установления связей между людьми и организациями (Ganapati, Reddick, 2018). Так, по мнению авторов, платформы предоставляют технологическую инфраструктуру, соединяя между собой разные виды производителей и потребителей и содействуя коммуникации между ними. Такие платформы можно представить в виде связующего звена между участниками обмена товарами или услуга-



ми (Evans, Schmalensee, 2016). При этом платформы могут быть многосторонними, т. е. объединять от двух и более различных групп пользователей на многосторонних рынках (Яблонский, 2013).

В России многолетний опыт развития отдельных государственных информационных систем и в целом высокий уровень цифровизации государственных структур обусловил повышенное внимание к концепту платформы и проблемам применимости платформенных технологий в российских условиях. При этом в российских академических источниках более пристальное внимание уделяется нормативно-правовому осмыслению понятия «платформа» и его отражению в российском законодательстве (Ганиева, Бобров, 2019), а также связи многосторонних платформ и рынков через механизм стратегического менеджмента для компаний, желающих расширить свое присутствие на рынках (см., например, Яблонский, 2013; Коваленко, 2016). Ряд работ посвящен описанию механизмов функционирования платформенных бизнес-моделей (Маркова, 2018) или проблемам внедрения цифровых платформ для повышения эффективности бизнес-процессов в различных отраслях экономики, прежде всего, в промышленности и сельском хозяйстве (см., например, Огневцев, 2018; Логинов, Шкута, 2018). В статье Е. М. Стырина, Н. Е. Дмитриевой и Л. Х. Синятуллиной (2019) фокус анализа смещен именно на государственные цифровые платформы и их потенциальную роль в отраслевом развитии. На основе анализа академической литературы авторы определили государственную цифровую платформу (далее – ГЦП) как «систему формальных и неформальных правил и алгоритмов сетевого взаимодействия пользователей (потребителей), функционирующую на основе открытых и масштабируемых архитектурных стандартов программно-аппаратного обеспечения, необходимого для хранения, анализа и передачи цифровых данных об участниках взаимодействия». При этом, по мнению авторов, ГЦП может быть создана на любом отраслевом рынке. Однако российских исследований цифровой платформы применительно к тематике государственных закупок на настоящий момент не проводилось, и соответствующие подходы для определения цифровой платформы в сфере госзакупок в России отсутствуют.

Для того чтобы определить платформу для анализа системы государственных закупок, мы будем использовать следующий комплексный подход.

Во-первых, определение государственной платформы будет функциональным, т. е. оно будет дано через те признаки, характеристики и свойства, которые определяют функционал платформы. Во-вторых, мы будем использовать метод сравнительного анализа общих и различных характеристик, которые присущи коммерческим цифровым платформам, но могут проявляться в таком же или измененном виде у государственных платформ. Источником данных для сравнения будут служить результаты исследования свойств платформ академическим сообществом одновременно с выводами практиков.

В-третьих, применительно к системе государственных закупок мы сразу будем рассматривать случай, когда платформенная модель возникает на основе государственной информационной системы и взаимодействующих с ней коммерческих систем. Отметим при этом, что существуют и иные



сценарии возникновения государственных цифровых платформ, что не является предметом анализа в данной статье. Наконец, мы будем использовать метод включенного наблюдения, будучи пользователями в ГИС госзакупок, для анализа имеющегося функционала, который мы планируем уточнить также на основе анализа международного опыта цифровизации систем государственных закупок.

Таким образом, ГЦП в сфере госзакупок должна обладать следующими признаками:

1. *Наличие в составе ГЦП других ГЦП или коммерческих платформ как части экосистемы ГЦП, разделение функционала ГЦП между платформами в составе экосистемы ГЦП, наличие механизмов интеграции сервисов на ГЦП с других платформ или информационных систем.*

Данный признак специфичен для российской системы государственных закупок и отражает фактическую реальность, закреплённую в нормативно-правовой базе. Наряду с разделением функционала и наличием механизмов интеграции, должны быть закреплёны и открыты стандарты размещения в ГЦП данных о контрактах, сведения о поставщиках, правила взаимодействия с системой и т. д.

2. *Формирование, динамическое обновление и анализ личного профиля участника, поддержка репутационной оценки участников, наличие черного списка участников, нарушивших правила поведения на платформе.*

На работу с личным профилем пользователя как обязательным условием формирования платформы обращают внимание Моазед и Джонсон (Моазед, Джонсон, 2019), а также об этом свидетельствует анализ успешных крупных коммерческих платформ (Amazon, Netflix, Alibaba, Youtube). Для ГИС госзакупок – это профили зарегистрированных поставщиков и потребителей товаров и услуг. На основе анализа данных о деятельности участников в системе возможно блокирование (занесение в черный список), оценка репутации или предложение персонализированных сервисов.

3. *Наличие ключевого взаимодействия между участниками платформы в полностью цифровом виде вместе с обменом ценностью.*

По мнению ряда авторов, полностью цифровое взаимодействие участников является ключевой функциональной характеристикой платформы (Паркер и др., 2017). Все стадии взаимодействия между нашедшими друг друга участниками должны быть в цифровом виде: от инициации до заключения соглашений, сделок, договоров или контрактов, возможностей произвести оплату, отследить выполнение задачи. При этом в результате платформенного взаимодействия должен происходить обмен ценностями между участниками (обмен денег на некую услугу, товар или труд).

4. *Первичный арбитраж конфликтов при отраслевом взаимодействии, осуществление обратной связи с участниками.*

Указанный функционал является неотъемлемой частью платформ в коммерческом секторе (Amazon, Upwork, AirBnB). Например, в процессе борьбы с мошенничеством на Ebay оператор платформы за счет собственного ресурса компенсирует ущерб пострадавшей стороне, а затем вызы-

скивает его с недобросовестного участника в досудебном порядке. Первичный арбитраж повышает доверие участников к работе платформы, снижает нагрузку на судебную систему. На всех популярных платформах участникам доступна развитая и многоступенчатая система оценки обратной связи: начиная с удовлетворенности размещенной информацией, заканчивая системой оценки удовлетворенности функционалом самой платформы, а также оценкой репутации других участников.

5. *Использование определенной модели монетизации деятельности.*

Для того чтобы платформа могла функционировать и развиваться, ее оператор должен взимать комиссию с деятельности участников, которая приносит им дополнительную ценность. В качестве основных моделей используют: фриимиум (часть услуг бесплатно, остальные за дополнительную плату, например, аренда пространства хранения данных на облачных сервисах AWS, Google или Yandex), потранзакционная оплата или взимание комиссии с каждой сделки (Booking, Upwork, Uber), оплата разового доступа или абонентская плата за ресурсы платформы (СПАРК Интерфакс). Отметим, что выбор модели монетизации должен привлекать пользователей, особенно в условиях эксклюзивного предоставления услуг государственными платформами. Следует определить льготные категории участников, а вместо монетизации услуг через просмотр рекламы использовать целевые субсидии на развитие платформы и деятельность ее оператора.

6. *Реализация платежного сервиса для экономической деятельности участников.*

Вне зависимости от выбранной модели монетизации, пользователям платформы должно быть удобно оплачивать свое участие или иные любые услуги, оставаясь в экосистеме платформы. Как правило, используется интеграция платформ со сторонними платежными инструментами: платежные системы (Мир, VISA, Mastercard и проч.), электронные кошельки (KIWI, Яндекс.деньги, WebMoney, PayPal и проч.), платежи через мобильных операторов связи, платежные шлюзы (ChronoPay, Assist). В каждом случае оператору платформы следует заключить соглашение с поставщиком платежного сервиса и договориться о разделении интересов, рисков и ответственности при оказании интегрированных услуг участникам платформы.

7. *Обеспечение агрегации, каталогизации и структурирования информации о предметной отрасли, а также многопараметрического поиска информации.*

Основной задачей отраслевой платформы является преодоление так называемой информационной асимметрии для отраслевых участников, когда их деятельность становится видимой и подлежит нахождению со стороны других участников, тем самым формируя более справедливую конкуренцию и возможность нахождения оптимальных предложений (Sutherland, Jarrahi, 2018). Любой успешный маркетплейс (например, Alibaba) обладает сложным, структурированным по множеству параметров проиндексированным каталогом товаров и услуг предметной отрасли (Ли, 2019).

8. *Обеспечение пространства для коммуникации и генерации идей, наличие инструментов коммуникации участников с оператором платформы (система сообщений, форум, видеоконференции, голосовая связь).*

Дж. Миллард отмечает, что основная задача платформы как экосистемы – организовать сотрудничество между референтными группами, в том числе на основе понятных руководств для пользователей (Millard, 2018). Моазед и Джонсон говорят о необходимости достижения положительного сетевого эффекта за счет ускорения взаимодействия, в том числе благодаря вовлеченности в процесс коммуникации на платформе как ценности для участников (Моазед, Джонсон, 2019). Для реализации системы коммуникаций на платформах могут функционировать: система сообщений, форум, видеоконференции, голосовая связь. Эти решения соединяют участников между собой и с оператором платформы. Востребованными инструментами остаются омниканальная рассылка приглашений присоединиться к платформе, уведомлений о событиях, выделенный ресурс (сервис) для обмена мнениями и идеями относительно самой платформы и возможных путей ее развития.

9. *Наличие машиночитаемого формата данных, системы предиктивной аналитики на основе больших данных, исходя из состояния их цифрового профиля участников.*

Размещение закупочной документации в машиночитаемом формате дает возможность автоматически генерировать, а затем и анализировать контракты с учетом требований закупочной документации и предпочтений заказчиков и поставщиков. Впоследствии, на основе машиночитаемых промежуточных и финальных отчетов о поставках и выполнении услуг, можно сравнивать результаты с формально прописанными условиями и выявлять несоответствия, предлагая исправлять их в рабочем порядке без официальных запросов или разбирательств. Обезличенные данные профилей и активностей пользователей являются основной для создания универсального инструмента – рекомендательной системы для прогнозной деятельности, помощи участнику в выборе товаров и услуг. Участник мотивирован предоставить данные своего профиля, поскольку вырастет ценность присутствия на платформе за счет персонализированных рекомендаций.

10. *Наличие системы алгоритмического контроля и встроенных индикаторов (триггеров) для выявления недобросовестного поведения и проверки участников.*

В исследовании (Andreyanov et al., 2017) показано, что при проведении запроса котировок последнее поданное предложение с небольшим снижением цены по сравнению с другими, поданными ранее, в большинстве случаев означает наличие сговора между заказчиком и этим поставщиком. Внедрение продуманной системы триггеров (использование участниками единого IP-адреса для подачи ценовых предложений, а также одного MAC-адреса; аффилированность участников, вариация

участников в схожих процедурах, подача ценовых предложений по заведомо низким ценам) позволит контролирующему органу эффективно (через личный кабинет на цифровой платформе) проверять не все запросы котировок, а только те процедуры, по которым поступил сигнал о наличии потенциально недобросовестного поведения.

## Можно ли считать ЕИС государственной цифровой платформой?

Единая информационная система в сфере закупок создана в целях информационного обеспечения контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц. В ЕИС размещаются сведения о закупках, регулируемых Федеральным законом от 05.04.2013 N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», а также Федеральным законом от 18.07.2011 N 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

Решение о создании ЕИС и ее концепция были приняты в 2013 г., а введена в эксплуатацию система была только в начале 2016 г. При этом функционал системы и после ввода в эксплуатацию постоянно дорабатывался и расширялся. Создание, развитие, ведение и обслуживание ЕИС обеспечивается Федеральным казначейством<sup>4</sup>, которое определило акционерное общество «РТ-Проектные технологии» единственным исполнителем осуществляемых Казначейством России закупок работ и услуг в целях развития и эксплуатации ЕИС<sup>5</sup>. До определения «РТ-Проектные технологии» единственным исполнителем подрядчиками выступали акционерное общество «Ланит» и его дочерние компании. Однако и после привлечения в качестве исполнителя «РТ-Проектные технологии» дочерние компании АО «Ланит» («Онланта» и «Ланит-технологии») продолжили привлекать к эксплуатации ЕИС, но уже в качестве субподрядчиков.

Проведение государственных и муниципальных закупок обеспечивается несколькими информационными системами (далее – ИС) различной ведомственной принадлежности, а также негосударственными информационными системами. Перечислим их:

- информационная система Казначейства «Электронный бюджет»;
- информационные системы восьми электронных площадок и одной специализированной электронной площадки АСТ Гособоронзаказа;
- региональные и муниципальные информационные системы в сфере закупок;
- информационная система ФАС России, обеспечивающая ведение реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков исполнителей),

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 13.04.2017 N 442 «Об определении федерального органа исполнительной власти...».

<sup>5</sup> Распоряжение Правительства РФ от 17.02.2017 N 275-р; распоряжение Правительства РФ от 04.12.2018 N 2683-р.

информационные системы контрольных органов в сфере закупок, информационные системы органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля;

- ГИС «Независимый регистратор».

Таким образом, ЕИС представляет из себя достаточно автономную систему в ряду иных ИС, хотя и являющуюся ключевой. Так, в ЕИС аккумулируется информация о государственных и муниципальных закупках (кроме малых закупок), а ключевые процессы взаимодействия участников контрактной системы выведены за контур ЕИС.

Электронное взаимодействие участников закупок и заказчиков друг с другом (при проведении электронных процедур) осуществляется именно на электронных площадках, а не в ЕИС. Кроме того, именно операторы электронных площадок обеспечивают взаимодействие с банками, в которых для участников закупок открываются специальные счета для учета движения денежных средств, предназначенных для обеспечения заявок, в том числе их автоматического блокирования и прекращения блокирования и списания (в установленных случаях) на основании сообщений оператора электронной площадки.

Анализ соответствия ЕИС в совокупности с электронными площадками как единой экосистемы приведенным в п. 1 признакам государственной цифровой платформы в сфере госзакупок представлен в Таблице 1.

Таблица 1

**Соответствие ЕИС и электронных площадок выделенным признакам государственной цифровой платформы в сфере госзакупок**

Признак	Оценка соответствия
1. Наличие в составе ГЦП других ГЦП или коммерческих платформ как части экосистемы ГЦП, разделение функционала ГЦП между платформами в составе экосистемы ГЦП, наличие механизмов интеграции сервисов на ГЦП с других платформ или информационных систем	<b>Соответствует.</b> На сайте ЕИС закреплены требования к информационному взаимодействию ЕИС с другими информационными системами и требования к информационному взаимодействию ГИС «Независимый регистратор» с другими информационными системами
2. Формирование, динамическое обновление и анализ личного профиля участника, поддержка репутационной оценки участников, наличие черного списка участников, нарушивших правила поведения на платформе	<b>Соответствует частично.</b> В ЕИС ведется единый реестр участников закупок, интегрирован реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) ФАС России. Фиксируется история участия в закупках. Однако отсутствует единое окно вывода всей имеющейся информации об участнике закупок (кроме регистрационных данных) в едином интерфейсе. В ЕИС не предполагается репутационной оценки участников, ведение их рейтинга. Электронные площадки ведут реестр участников электронных процедур, получивших аккредитацию на электронной площадке. На электронных площадках не предполагается репутационной оценки участников, ведение их рейтинга



Признак	Оценка соответствия
3. Наличие ключевого взаимодействия между участниками платформы в полностью цифровом виде вместе с обменом ценностью	<i>Соответствует частично.</i> На электронных площадках взаимодействие в цифровом виде происходит в рамках проведения электронных процедур и заключения контракта. В ЕИС отражаются результаты взаимодействия, посредством обмена данными с площадками. При этом в ЕИС недавно появилась возможность сформировать и подписать в электронной форме документы о приемке при исполнении контракта для тех контрактов, которые были заключены с 1 января 2020 г. Если они заключены до указанной даты, то воспользоваться новым функционалом ЕИС можно при условии, что в контракте в качестве первичного учетного документа указан универсальный передаточный документ (счет-фактура)*
4. Первичный арбитраж конфликтов при отраслевом взаимодействии, осуществление обратной связи с участниками	<i>Не соответствует.</i> Жалоба рассматривается в ФАС России вне контура ЕИС или электронных площадок. Процесс рассмотрения жалоб не автоматизирован
5. Использование определенной модели монетизации деятельности	<i>Не соответствует.</i> Модели монетизации ЕИС и электронных площадок различны. Так, ЕИС полностью финансируется за счет бюджетных средств. Электронные площадки – коммерческие системы. Взимается плата с лица, с которым заключается контракт, по результатам проведения электронной процедуры: в размере 1% начальной (максимальной) цены контракта (но не более чем 5 тыс. руб. без учета НДС; если закупки проводятся среди субъектов малого предпринимательства или социально ориентированных некоммерческих организаций – не более чем 2 тыс. руб.). Кроме того, электронные площадки оказывают маркетинговые услуги для участников закупок и обеспечивают проведение электронных закупок в соответствии с 223-ФЗ, в рамках которого может взиматься плата с организаторов и участников без ограничений**
6. Реализация платежного сервиса для экономической деятельности участников	<i>Соответствует частично.</i> В ЕИС реализация платежного сервиса отсутствует. На электронных площадках налажено автоматизированное взаимодействие с кредитными организациями, в которых открыты специальные счета участников закупок для учета средств, поступивших в качестве обеспечения заявок на участие в закупках. Блокирование и перечисление денежных средств осуществляется на основе сообщений, поступающих с электронной площадки в электронном виде
7. Обеспечение агрегации, каталогизации и структурирования информации о предметной отрасли, а также многопараметрического поиска информации	<i>Соответствует.</i> В ЕИС декларируется наличие библиотеки типовых контрактов, типовых условий контрактов, а также каталог товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. В соответствии с данными Минфина России, за 2018 г. было разработано, утверждено и размещено более 51 тыс. позиций каталога. Однако до сих пор только незначительная часть закупок проводится с его применением. Так, в 2018 г. с использованием каталога размещено только 2,39% извещений от общего количества размещенных извещений. Все они касались поставки нефтепродуктов и природного газа***. Обеспечение многопараметрического поиска информации присутствует на ЕИС и на электронных площадках



Признак	Оценка соответствия
8. Обеспечение пространства для коммуникации и генерации идей, наличие инструментов коммуникации участников с оператором платформы (система сообщений, форум, видеоконференции, голосовая связь)	<b>Соответствует частично.</b> На сайте ЕИС можно пройти опрос о качестве работы ЕИС (вопросы включают оценку дизайна системы, функционала поиска информации, функционала регистрации в Едином реестре участников закупок, работы службы технической поддержки). Есть круглосуточная техническая поддержка по вопросам работы в ЕИС и раздел «Часто задаваемые вопросы». За 2018 г. службой технической поддержки ЕИС было принято 692 736 телефонных звонков и 344 378 электронных писем от пользователей****. По вопросам, возникающим при проведении электронных аукционов, пользователи должны обращаться в службу поддержки электронной площадки
9. Наличие машиночитаемого формата данных, системы предиктивной аналитики на основе больших данных, исходя из состояния их цифрового профиля участников	<b>Не соответствует.</b> Информация о закупках и контрактах не полностью в машиночитаемом формате. Система предиктивной аналитики отсутствует. На электронных площадках можно выделить только отдельные элементы проактивного предоставления услуг. Так, аккредитация участника закупки на электронной площадке осуществляется автоматически на основе данных Единого реестра участников закупки ЕИС
10. Наличие системы алгоритмического контроля и встроенных индикаторов (триггеров) для выявления недобросовестного поведения и проверки участников	<b>Не соответствует.</b> Системы алгоритмического контроля и встроенных индикаторов (триггеров) для выявления недобросовестного поведения и проверки участников отсутствуют в функционале ЕИС и электронных торговых площадок

**Примечания:**

\*Письмо Казначейства России N 14-00-06/27476, ФНС России N AC-4-15/26126@ от 18.12.2019.

\*\*Например, тариф «Базовый» Сбербанк-АСТ (7800 руб. в месяц) предполагает возможность участия во всех процедурах в рамках Федерального закона N 223-ФЗ.

\*\*\*Сводный аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам 2018 г. // Министерство финансов Российской Федерации. Официальный сайт. URL: <https://www.minfin.ru/ru/performance/contracts/purchases/> (дата обращения: 27.04.2020).

\*\*\*\*Там же.

**Источник:** Составлена авторами.

Таким образом, проведенный анализ показал, что система государственных закупок, если рассматривать ее как совокупность взаимодействующих ГИС, в настоящее время не может считаться цифровой платформой, как видно из анализа ее признаков.

ЕИС на сегодняшний день выполняет исключительно учетную и агрегирующую функции. Взаимодействие заказчика и поставщика (в том числе электронное) в рамках госзакупок большей частью происходит в цифровой среде частной торговой площадки, а его результаты отражаются в ЕИС посредством обмена данными с частными торговыми площадками. Однако, учитывая уже созданную и функционирующую экосистему, состоящую из ЕИС и автономных электронных площадок, преобразование ЕИС в сфере госзакупок в единую государственную цифровую платформу

форму представляется нецелесообразным. Данный вывод подтвердился в ходе полуструктурированных интервью с экспертами сферы госзакупок. При этом экспертами отмечались неоспоримые преимущества платформенного подхода и необходимость учета общей логики и выделенных признаков платформенного подхода при дальнейшем реформировании российской системы госзакупок.

В связи с этим основными целями развития ЕИС в сфере госзакупок видится анализ существующих электронных сервисов с точки зрения определения путей их дальнейшего совершенствования, а также разработка новых механизмов цифрового взаимодействия участников закупочного процесса. Кроме того, дальнейшее цифровое развитие ЕИС представляется вполне логичным с учетом реализации программ цифровизации российской экономики и информационного общества<sup>6</sup>.

При этом нормативно-правовое и технологическое моделирование новых и совершенствование существующих сервисов ЕИС с учетом выявленных проблем (см. табл. 1) целесообразно проводить на основе платформенного подхода при наличии анализа текущего состояния системы.

Проведенный анализ показал, что в настоящее время в ЕИС и на сопутствующих электронных площадках отсутствует машиночитаемый формат данных, система предиктивной аналитики на основе больших данных, первичный арбитраж конфликтов. В рамках дальнейшего совершенствования ЕИС требуется переход к взаимодействию между участниками ЕИС в полностью цифровом виде, с включением динамического обновления и анализа личного профиля участника. Функционал ЕИС в сфере госзакупок необходимо дополнить возможностью досудебного урегулирования (например, в формате диалога между заказчиком и поставщиком), что будет способствовать упрощению процесса разрешения конфликтов, а также сокращению издержек участников на обращение к судебной системе.

Мы также полагаем возможным ввести систему видеоконференцсвязи в процесс разрешения спора между участниками. За счет нее будет обеспечиваться отсутствие необходимости личного присутствия сторон конфликта и должностных лиц ФАС РФ. Такая система позволит экономить время и издержки при подаче жалоб, при этом протокол, видеозапись и прочие атрибуты проведения рассмотрения будут фиксироваться в ГИС «Независимый регистратор» и иметь законную силу.

В рамках создания системы алгоритмического контроля и встроенных индикаторов (триггеров) для выявления недобросовестного поведения и проверки участников представляется осуществимой интеграция ЕИС с реестром юридических лиц, привлеченных к административной ответственности. Так, при подаче заявки на участие в процедуре автоматически будет проводиться проверка поставщика на предмет его нахождения в различных реестрах. При положительном результате проверки компания не будет допущена до участия в торгах. При этом в функционал платформы

<sup>6</sup> Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации». URL: <http://government.ru/rugovclassifier/614/events/> (дата обращения: 27.04.2020).

можно ввести автоматическое отслеживание и блокировку заявки, в которых компании располагаются в офшорах или не имеют достаточного минимального опыта работы.

## Заключение

В данной статье впервые в российской практике представлен комплексный подход для определения цифровой платформы в сфере госзакупок. Выявлены основные признаки, которыми характеризуется цифровая платформа в сфере госзакупок. На основе этих признаков проанализирована российская единая информационная система в сфере закупок в части ее соответствия понятию цифровой платформы и сформулированы практические рекомендации по ее дальнейшему развитию на основе платформенного подхода.

Проведенный анализ показал, что в настоящее время ЕИС не может быть названа государственной цифровой платформой ни сама по себе, ни в составе комплекса информационных систем электронных площадок и иных информационных систем. ЕИС по своей сути является единым агрегатором информации о закупках для государственных и муниципальных нужд, а ключевое цифровое взаимодействие между участниками контрактной системы происходит в среде частных торговых площадок.

С учетом уже созданной и функционирующей экосистемы в сфере госзакупок авторам и опрошенным экспертам в сфере госзакупок представляется нецелесообразной цифровая трансформация системы государственных закупок в единую платформу. Дальнейшее развитие ЕИС, безусловно, необходимо проводить, но не за счет масштабной платформизации системы осуществления госзакупок в правовом и технологическом виде. Такое развитие должно происходить посредством развития механизмов функционирования конкретных сервисов за счет их локального приближения к общей логике и выделенным признакам платформенного подхода.

Внедрение платформенного подхода, соответствующего декларируемым принципам развития системы госзакупок, позволит понять ценность новых цифровых технологий с точки зрения комфорта рядового пользователя при организации и выстраивании работ с системой госзакупок. Такой подход дает возможность встать на сторону пользователя, приоритизировать его потребности в терминах возможных ключевых взаимодействий в полностью цифровом виде, сокращения информационной асимметрии, удобства поиска, скорости оценки заявки, объективности и прозрачности в оценке заявки и принятия решения о победителях, механизмах урегулирования конфликтов.

Одним из ограничений настоящего исследования является невозможность протестировать предлагаемое внедрение платформенных технологий на практике. Тем не менее в качестве следующего шага в данном направлении следует провести дополнительные опросы бизнес-партнеров системы госзакупок (торговые площадки, активные поставщики и заказчики) на предмет отношения к цифровым технологиям и улучшения комфорта и результативности работы с системой.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Ганиева И.А., Бобров Н.Е. Цифровые платформы в сельском хозяйстве России: правовой аспект внедрения // Достижения науки и техники АПК. – 2019. – Т. 33. – №. 9. – С. 83–86.
2. Коваленко А.И. Проблематика исследований многосторонних платформ // Современная конкуренция. – 2016. – Т. 10. – №. 3 (57). – С. 64–90.
3. Ли К.Ф. Сверхдержавы искусственного интеллекта. – М.: МИФ, 2019.
4. Логинов Е.Л., Шкута А.А. Внедрение цифровых платформ для управления сложными техно-организационными системами топливно-энергетического комплекса России: от цифровой энергетики – к цифровой экономике. – М.: ИПР РАН, 2018.
5. Маркова В.Д. Бизнес-модели компаний на базе платформ // Вопросы экономики. – 2018. – №. 10. – С. 127–135.
6. Моадзед А., Джонсон Н. Платформа. Практическое применение революционной бизнес-модели. – М.: Альпина Пабlishер, 2019.
7. Огневцев С.Б. Концепция цифровой платформы агропромышленного комплекса // Международный сельскохозяйственный журнал. – 2018. – №. 2. – С. 16–22.
8. Паркер Д., ван Альстин М., Чаудари С. Революция платформ. Как сетевые рынки меняют экономику – и как заставить их работать на вас. – М.: МИФ, 2017.
9. Стырин Е.М., Дмитриева Н.Е., Синятуллина Л.Х. Государственные цифровые платформы: от концепта к реализации // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2019. – № 4. – С. 31–60.
10. Яблонский С.А. Многосторонние платформы и рынки: основные подходы, концепции и практики. Российский журнал менеджмента. – 2013. № 11. – Т. 4. – С. 57–78.
11. Andreyanov P., Davidson A., Korovkin V. Detecting auctioneer corruption: Evidence from Russian procurement auctions. In Unpublished manuscript. 2017. URL: <https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi> (дата обращения: 15.05.2020).
12. Armstrong E. Integrity, transparency and accountability in public administration: recent trends, regional and international developments and emerging issues. New York, United Nations. 2005. P. 1–10.
13. Assar S., Boughzala I. Empirical evaluation of public e-procurement platforms in France // International Journal of Value Chain Management. 2008. Vol. 2. No. 1. P. 90–108.
14. Betts M., Black P., Christensen S. A., Dawson E., Du R., Duncan W., Gonzalez Nieto J. Towards secure and legal e-tendering // Journal of Information Technology in Construction. 2006. Vol. 11. P. 89–102.
15. Costa A., Arantes A., Tavares L. Evidence of the impacts of public e-procurement: The Portuguese experience // Journal of Purchasing and Supply Management. 2013. Vol. 19. No. 4. P. 238–246.

16. Croom S. R., Brandon-Jones A. Key issues in e-procurement: Procurement implementation and operation in the public sector // *Journal of Public Procurement*. 2005. Vol. 5. No. 3. P. 367–387.
17. Croom S., Brandon-Jones A. Impact of e-procurement: experiences from implementation in the UK public sector // *Journal of Purchasing and Supply Management*. 2007. Vol. 13. No. 4. P. 294–303.
18. Cunha S., Ferreira I., Amaral L. A., Camões P. J. Legal Requirements for Public Procurement Electronic Platforms: The TrivPlat Project. Artigo apresentado na CAPSI 2018, Santarém, Portugal, 12 e 13 de outubro 2018 e j constante do livro de atas da conferência. 2018.
19. Eisenmann T., Parker G., Van Alstyne M. W. Strategies for two-sided markets // *Harvard business review*. 2006. Vol. 84. No. 10. P. 92–101.
20. Espinosa J. A., Slaughter S. A., Kraut R. E., Herbsleb J. D. Team knowledge and coordination in geographically distributed software development // *Journal of management information systems*. 2007. Vol. 24. No. 1. P. 135–169.
21. European Commission. Smarter, Faster, Better eGovernment, Eighth Benchmark Measurement. In: European Commission. (Ed.), European Commission. 2009.
22. European Commission. Green Paper on Expanding the Use of E-Procurement in the EU, Brussels, European Commission. 2010.
23. European Commission. Public Procurement – Study on Administrative Capacity in the EU: Portugal Country Profile. 2016.
24. European Commission. Study on up-take of emerging technologies in public procurement. 2020.
25. Evans D. S., Schmalensee R. Matchmakers: The new economics of multisided platforms. Harvard Business Review Press. 2016.
26. Ferreira I., Amaral L. A. Public e-Procurement: Advantages, Limitations and Technological «Pitfalls». In: Proceedings of the 9th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance. 2016. P. 9–12.
27. Ganapati S., Reddick C. G. Prospects and challenges of sharing economy for the public sector // *Government Information Quarterly*. 2018. Vol. 35. No. 1. P. 77–87.
28. Gurakar E. C., Tas B. K. O. Does public e-procurement deliver what it promises? Empirical evidence from Turkey // *Emerging Markets Finance and Trade*. 2016. Vol. 52. No. 11. P. 2669–2684.
29. Hagiu, A., Yoffie D. B. What's your Google strategy? // *Harvard Business Review*. 2009. Vol. 87. No. 4. P. 74–81.
30. Hong Y., Pavlou P. A. On buyer selection of service providers in online outsourcing platforms for IT services // *Information Systems Research*. 2017. Vol. 28. No. 3. P. 547–562.
31. Janssen M., Estevez E. Lean government and platform-based governance – Doing more with less. *Government Information Quarterly*. 2013. Vol. 30. P. S1–S8.
32. Janssen M., Chun S.A., Gil-Garcia R. Building the next generation of digital government infrastructures // *Government Information Quarterly*. 2009. Vol. 26. No. 2. P. 233–237.

33. Knack S., Biletska N., Kacker K. Deterring kickbacks and encouraging entry in public procurement markets: evidence from firm surveys in 88 developing countries. The World Bank. 2017.
34. Lewis-Faupel S., Neggers Y., Olken B. A., Pande R. Can electronic procurement improve infrastructure provision? Evidence from public works in India and Indonesia // *American Economic Journal: Economic Policy*. 2016. Vol. 8. No. 3. P. 258–283.
35. Kovalchuk A., Kenny C., Snyder M. Examining the Impact of E-Procurement in Ukraine. Center for Global Development Working Paper. 2019. Vol. 511.
36. Millard J. Open governance systems: Doing more with more // *Government Information Quarterly*. 2018. Vol. 35. No. 4. P. S77–S87.
37. Oliveira L.M., Amorim, P.P. Public e-procurement // *International Financial Law Review*. 2001. Vol. 20. No. 3. P. 43–47.
38. Open Contracting Partnership. Ukraine S&L: MEL Framework Progress Report. Open Contracting Partnership. 2017.
39. Parker G. G., Van Alstyne M. W., Choudary S. P. Platform Revolution: How Networked Markets Are Transforming the Economy? and How to Make Them Work for You. WW Norton & Company. 2016.
40. Ramanujam P. G. E-Government: Strategies for Successful e-procurement // *International Journal of Engineering and Management Sciences*. 2012. Vol. 3. No. 1. P. 53–59.
41. Shakya R.K., Schapper P.R. Digital governance and e-government principles: E-procurement as transformative. In: *Digital Governance and E-Government Principles Applied to Public Procurement*. IGI Global. 2017. P. 1–28.
42. Stoll S., Zöttl G. Transparency in Buyer-Determined Auctions: Should Quality be Private or Public? // *Production and Operations Management*. 2017. Vol. 26. No. 11. P. 2006–2032.
43. Sutherland W., Jarrahi M.H. The sharing economy and digital platforms: A review and research agenda // *International Journal of Information Management*. 2018. Vol. 43. P. 328–341.
44. Vaidya K., Sajeew A. S. M., Callender G. Critical factors that influence e-procurement implementation success in the public sector // *Journal of public procurement*. 2006. Vol. 6. No. 1. P. 70–99.
45. Vissapragada P. Open Government Case Study: Costing the ProZorro e-Procurement Program. Results for Development. 2017.
46. World Bank. E-Procurement Reference Guide. 2011.
47. World Bank. Benchmarking public procurement. Assessing public procurement regulatory systems in 180 economies. 2017.



# UNIFIED INFORMATION SYSTEM IN PUBLIC PROCUREMENT AS A GOVERNMENT DIGITAL PLATFORM: THE PRESENT STATE AND PROSPECTS

---

## **Evgeniy M. Styrin**

Ph.D. (in sociological sciences), leading researcher,  
Institute for Public Administration and Governance,  
National Research University Higher School of Economics.  
Address: 20 Myasnitskaya Str., 101000 Moscow, Russian Federation.  
E-mail: estyrin@hse.ru

## **Yuliya D. Rodionova**

Research Fellow, Post-Graduate Student, Institute for Industrial  
and Market Studies, National Research University Higher School of Economics.  
Address: 20 Myasnitskaya Str., 101000 Moscow, Russian Federation.  
E-mail: yrodionova@hse.ru

## **Abstract**

Technological progress and economic incentives contribute to the rapid development and digitalization of all areas of government activity, including public procurement. The key role in digital transformation belongs to electronic platforms. They provide technological feasibility of electronic procurement process and its accessibility for all the participants. This article presents the analysis of previous studies on the use of the concept of «platform» or «state platform» in relation to the public procurement system. The authors examined regulatory and industry sources, conducted a number of semi-structured interviews with experts in the field of public procurement, including questions about the general understanding of the term «public digital platform», the presence of signs of digital platforms in the existing public procurement system, its further development, taking into account the capabilities of platform technologies and, in general, their applicability in the Russian context. Based on the analysis carried out, for the first time in Russian practice, an integrated approach is presented for defining a digital platform in the field of public procurement. We identified ten main features that characterize a digital platform in the field of public procurement. On the basis of these features, the Russian unified procurement information system (UPIS) in the field of procurement was analyzed for its compliance with the concept of a digital platform and it was concluded that at present the UPIS cannot be called a state digital platform either by itself or as part of a complex of information systems of electronic platforms. Taking into account the already created and functioning ecosystem in the field of public procurement, it seems inappropriate to digitally transform the public procurement system into a single platform. In general, it was concluded that the EIS in the field of public procurement certainly needs to be developed, not due to the large-scale platformization of the system, but through the development of mechanisms for specific services due to their local approximation to the general logic and highlighted features of the platform approach.

**Keywords:** digital platform; public procurement; e-procurement; platform approach; government information system (GIS).

**Citation:** Styryn, E. M. & Rodionova, Y. D. (2020). Yedinaya informatsionnaya sistema v sfere zakupok kak gosudarstvennaya tsifrovaya platforma: Sovremennoye sostoyaniye i perspektivy [Unified Information System in Public Procurement as a Government Digital Platform: The Present State and Prospects]. *Public Administration Issues*, no 3, pp. 49–70 (in Russian).

## REFERENCES

---

1. Andreyanov, P., Davidson, A. & Korovkin, V. (2017). *Detecting Auctioneer Corruption: Evidence from Russian Procurement Auctions*. (Unpublished manuscript). Available at: <https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi> (accessed: 15 May, 2020).
2. Armstrong, E. (2005). *Integrity, Transparency and Accountability in Public Administration: Recent Trends, Regional and International Developments and Emerging Issues*. New York: United Nations.
3. Assar, S. & Boughzala, I. (2008). Empirical Evaluation of Public E-Procurement Platforms in France. *International Journal of Value Chain Management*, vol. 2, no 1, pp. 90–108.
4. Betts, M., Black, P., Christensen, S.A., Dawson, E., Du, R., Duncan, W. & Gonzalez Nieto, J. (2006). Towards Secure and Legal E-Tendering. *Journal of Information Technology in Construction*, no 11, pp. 89–102.
5. Costa, A., Arantes, A. & Tavares, L. (2013). Evidence of the Impacts of Public E-Procurement: The Portuguese Experience. *Journal of Purchasing and Supply Management*, vol. 19, no 4, pp. 238–246.
6. Croom, S.R. & Brandon-Jones, A. (2005). Key Issues. In: E-Procurement: Procurement Implementation and Operation in the Public Sector. *Journal of Public Procurement*, vol. 5, no 3, pp. 367–387.
7. Croom, S. & Brandon-Jones, A. (2007). Impact of E-Procurement: Experiences from Implementation in the UK Public Sector. *Journal of Purchasing and Supply Management*, vol. 13, no 4, pp. 294–303.
8. Cunha, S., Ferreira, I., Amaral, L.A. & Camões, P.J. (2018). *Legal Requirements for Public Procurement Electronic Platforms*. The TrivPlat Project. Artigo apresentado na CAPSI 2018, Santarém, Portugal, 12 e 13 de outubro 2018 e j constante do livro de atas da conferência.
9. Eisenmann, T., Parker, G. & Van Alstyne, M.W. (2006). Strategies for Two-Sided Markets. *Harvard Business Review*, vol. 84, no 10, pp. 92–101.
10. Espinosa, J.A., Slaughter, S.A., Kraut, R.E. & Herbsleb, J.D. (2007). Team Knowledge and Coordination in Geographically Distributed Software Development. *Journal of Management Information Systems*, vol. 24, no 1, pp. 135–169.
11. *European Commission* (2009). Smarter, Faster, Better eGovernment, Eighth Benchmark Measurement. European Commission.
12. *European Commission* (2010). Green Paper on Expanding the Use of E-Procurement in the EU. Brussels.
13. *European Commission* (2016). Public Procurement – Study on Administrative Capacity in the EU: Portugal Country Profile.

14. *European Commission* (2020). Study on Up-Take of Emerging Technologies in Public Procurement.
15. Evans, D.S. & Schmalensee, R. (2016). *Matchmakers: The New Economics of Multisided Platforms*. Harvard Business Review Press.
16. Ferreira, I. & Amaral, L.A. (2016). Public E-Procurement: Advantages, Limitations and Technological Pitfalls». In: *Proceedings of the 9th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance*, pp. 9–12.
17. Ganapati, S. & Reddick, C.G. (2018). Prospects and Challenges of Sharing Economy for the Public Sector. *Government Information Quarterly*, vol. 35, no 1, pp. 77–87.
18. Ganieva, I.A. & Bobrov, N.E. (2019). Digital Platforms in Russian Agriculture: The Legal Aspect of Implementation. *Dostizheniya nauki i tekhniki APK*, vol. 33, no 9, pp. 83–86.
19. Gurakar, E.C. & Tas, B.K.O. (2016). Does Public E-Procurement Deliver What it Promises? Empirical Evidence from Turkey. *Emerging Markets Finance and Trade*, vol. 52, no 11, pp. 2669–2684.
20. Hagiu, A. & Yoffie, D.B. (2009). What's your Google Strategy? *Harvard Business Review*, vol. 87, no 4, pp. 74–81.
21. Hong, Y. & Pavlou, P.A. (2017). On Buyer Selection of Service Providers in Online Outsourcing Platforms for IT Services. *Information Systems Research*, vol. 28, no 3, pp. 547–562.
22. Janssen, M. & Estevez, E. (2013). Lean Government and Platform-Based Governance –Doing More with Less. *Government Information Quarterly*, no 30, pp. S1–S8.
23. Janssen, M., Chun S.A. & Gil-Garcia, R. (2009). Building the Next Generation of Digital Government Infrastructures. *Government Information Quarterly*, vol. 26, no 2, pp. 233–237.
24. Kovalenko, A. I. (2016). Problems of Research on Multilateral Platforms. *Journal of Modern Competition*, vol. 10, no 3 (57), pp. 64–90.
25. Knack, S., Biletska, N. & Kacker, K. (2017). *Deterring Kickbacks and Encouraging Entry in Public Procurement Markets: Evidence from Firm Surveys in 88 Developing Countries*. The World Bank.
26. Lewis-Faupel, S., Neggers, Y., Olken, B.A. & Pande, R. (2016). Can Electronic Procurement Improve Infrastructure Provision? Evidence from Public Works in India and Indonesia. *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 8, no 3, pp. 258–283.
27. Li, K.F. (2019). *Sverkhderzhavy iskusstvennogo intellekta* [Artificial Intelligence Super Powers]. Moscow: MIF.
28. Loginov, E.L. & Shkuta, A.A. (2018). *Vnedreniye tsifrovyykh platform dlya upravleniya slozhnyimi tekhnno-organizatsionnymi sistemami toplivno-energeticheskogo kompleksa Rossii. Ot tsifrovoy energetiki – k tsifrovoy ekonomike: monografiya* [Implementation of Digital Platforms for Managing Complex Techno-Organizational Systems of the Fuel and Energy Complex of Russia: from Digital Energy to Digital Economy: Monograph]. Moscow: MEI RAS.
29. Kovalchuk, A., Kenny, C. & Snyder, M. (2019). *Examining the Impact of E-Procurement in Ukraine*. Center for Global Development Working Paper, 511.
30. Millard, J. (2018). Open Governance Systems: Doing More with More. *Government Information Quarterly*, vol. 35, no 4, pp. S77–S87.

31. Markova, V. D. (2018). Business Models of Companies Based on Platforms. *Voprosy Ekonomiki*, no 10, pp. 127–135.
32. Moadzed, A. & Dzhonson, N. (2019). Platforma. Prakticheskoye primeneniye revolyutsionnoy biznes-modeli Platform [The Practical Application of a Revolutionary Business Model]. Moscow: Alpina Publisher.
33. Ognivtsev, S.B. (2018). The Concept of a Digital Platform of the Agro-Industrial Complex. *International Agricultural Journal*, no 2, pp. 16–22.
34. Oliveira, L.M. & Amorim, P.P. (2001). Public E-Procurement. *International Financial Law Review*, vol. 20, no 3, pp. 43–47.
35. Open Contracting Partnership (2017). *Ukraine S&L: MEL Framework Progress Report*. Open Contracting Partnership, July.
36. Parker, G.G., Van Alstyne, M.W. & Chaudary, S.P. (2017). *Revolutsiya platform. Kak setevyye rynki menyayut ekonomiku – i kak zastavit' ikh rabotat' na vas* [Platform Revolution. How Network Markets Are Changing Economies – And How to Make Them Work for You]. Moscow: MIF.
37. Parker, G.G., Van Alstyne, M.W. & Chaudary, S.P. (2016). *Platform Revolution: How Networked Markets Are Transforming the Economy? and How to Make Them Work for You*. WW Norton & Company.
38. Ramanujam, P.G. (2012). E-Government: Strategies for Successful E-Procurement. *International Journal of Engineering and Management Sciences*, vol. 3, no 1, pp. 53–59.
39. Shakya, R.K. & Schapper, P.R. (2017). Digital Governance and E-Government Principles: E-Procurement as Transformative. In: *Digital Governance and E-Government Principles Applied to Public Procurement*. IGI Global, pp. 1–28.
40. Stoll, S. & Zöttl, G. (2017). Transparency in Buyer-Determined Auctions: Should Quality be Private or Public?. *Production and Operations Management*, vol. 26, no 11, pp. 2006–2032.
41. Styrin, E.M., Dmitrieva, N.E. & Sinyatullina, L.Kh. (2019). State Digital Platforms: From Concept to Implementation. *Public Administration Issues*, no 4, pp. 31–60.
42. Sutherland, W. & Jarrahi, M.H. (2018). The Sharing Economy and Digital Platforms: A Review and Research Agenda. *International Journal of Information Management*, no 43, pp. 328–341.
43. Vaidya, K., Sajeev, A.S.M. & Callender, G. (2006). Critical Factors that Influence E-Procurement Implementation Success in the Public Sector. *Journal of Public Procurement*, vol. 6, no 1, pp. 70–99.
44. Vissapragada, P. (2017). *Open Government Case Study: Costing the ProZorro E-Procurement Program*. Results for Development.
45. *World Bank* (2011). E-Procurement Reference Guide.
46. *World Bank* (2017). Benchmarking Public Procurement. Assessing Public Procurement Regulatory Systems in 180 Economies.
47. Yablonsky, S. A. (2013). Mnogostoronniye platformy i rynki: Osnovnyye podkhody, kontseptsii i praktiki [Multilateral Platforms and Markets: Basic Approaches, Concepts and Practices]. *Russian Management Journal*, vol. 11, no 4, pp. 57–78.

## ПОЛИТИКА В ОТНОШЕНИИ МСП В РФ: ОБНОВЛЕНИЕ ПОСЛЕ ПАНДЕМИИ?

**Образцова О.И., Чепуренко А.Ю.<sup>1</sup>**

### Аннотация

*Ситуация, в которой малое и среднее предпринимательство (далее – МСП) РФ оказалось в условиях пандемии коронавируса и обусловленных ею ограничительных мер государства, анализируется в контексте долгосрочной динамики данного сектора и изменений государственной политики в отношении МСП. На основании анализа официальной статистики и бизнес-демографии за 2005–2020 гг. выявлено, что неблагоприятные тенденции в указанном секторе сложились уже к кризису 2008 г. и далее лишь продолжали углубляться; были проанализированы факторы негативной динамики как по РФ в целом, так и по различным группам регионов. Показано, что такая динамика связана с неблагоприятными социально-экономическими изменениями под влиянием цепочки сформировавшихся институциональных ловушек и с ограниченной (из-за слабого охвата целевых групп и низкой селективности) эффективностью применявшихся мер поддержки МСП. Дан разбор целесообразности и эффективности экстренных мер содействия малому бизнесу в условиях пандемии. В заключение авторы формулируют практические выводы относительно принципов, на которых может происходить перезагрузка государственной политики в отношении МСП после пандемии, а также указывают возможные развилки при их имплементации.*

**Ключевые слова:** малое и среднее предпринимательство; государственная политика; статистика и бизнес-демография; пандемия.

### Введение

Во всем мире в пандемию коронавируса политика содействия развитию предпринимательства и малому и среднему бизнесу столкнулась с серьезными вызовами (см., напр.: Kuckertz et al., 2020; Welter et al., 2020). В России

<sup>1</sup> Образцова Ольга Исааковна – кандидат экономических наук, доцент, ведущий научный сотрудник Центра статистики и науки о данных, Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова. Адрес: 117997, г. Москва, Стремянный пер., д. 36. E-mail: Obratzova.OI@rea.ru  
Чепуренко Александр Юльевич – доктор экономических наук, профессор, департамент социологии, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»; главный научный сотрудник, ФНИСЦ Институт социологии РАН, Москва. Адрес: 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: achepurenko@hse.ru

сложность ответа на них дополняется необходимостью переосмысления в данной области всей предыдущей активности государства, которая не отличалась высокой эффективностью. Далее, глубина нынешнего «идеального шторма» заставляет предположить, что по выходе из него и сам сектор МСП, и государственная политика изменятся, но динамика и тенденции предшествующего развития будут действовать как естественные ограничения. Начинать переосмысление политики следует с анализа долгосрочных тенденций развития предпринимательской активности населения и сектора МСП, общей логики государственной политики в этой области за длительный период, а также возможностей и ограничений, которые могут повлиять на дизайн новой политики государства в отношении малого бизнеса.

В статье мы ставим задачу, во-первых, на основании доступной официальной статистики бизнес-демографии (далее – БД) оценить общие тренды в развитии предпринимательской активности в России за период примерно с 2005 г. по настоящее время, которые важны, поскольку для находящегося на подъеме или переживающего нисходящий тренд сектора МСП может быть характерна разная жизнеспособность в условиях шоковых изменений в период пандемии; во-вторых, поскольку контекст важен (Welter, 2011) и он в значительной мере задается государственной политикой в отношении сектора МСП, проанализировать общую логику эволюции социально-экономической системы и государственной политики в отношении МСП в указанный период; в-третьих, дать оценку системе неотложных мер поддержки малого бизнеса, которые были приняты российским государством в начале пандемии. Наконец, в-четвертых, на основе проведенного анализа в статье сформулированы возможные подходы и развилки в развитии государственной политики касательно малого и среднего бизнеса в период восстановления экономики после пандемии.

## Долговременные тенденции в развитии предпринимательской активности и малого бизнеса (2005–2020 гг.)

Хорошо известно, что, помимо краткосрочных конъюнктурных циклов, с которыми государства научились более или менее хорошо бороться, существуют и обусловленные комплексом факторов средне- и долгосрочные тенденции; их преодоление составляет куда большую трудность. И уж тем более сложной является задача реагирования на внезапные шоки в контексте имеющих устойчивых трендов развития экономики и ее отдельных секторов. Как представляется, проблемы с реагированием на пандемию и ее угнетающее воздействие на малый и средний бизнес в России во многом были обусловлены недостаточным учетом особенностей предшествующего развития этого сектора и сложившихся в нем устойчивых трендов, а также инерцией старых подходов к политике поддержки МСП.

Индикатором таких трендов являются в первую очередь тенденции бизнес-демографии за ряд лет. Они говорят о предпринимательском климате, нормальное состояние которого – основная задача государства в рыночных экономиках.



Для оценки долговременных тенденций развития предпринимательской активности мы воспользовались открытыми данными Росстата и ФНС России с января 2005 г. по июнь 2020 г., включая статистику российских регионов, статистику БД и данные Единого реестра субъектов малого и среднего предпринимательства ФНС России (ЕРМСП).

Статистика БД ведется Росстатом для РФ и субъектов РФ на ежемесячной основе с января 2005 г. (Росстат, 2020). Анализ динамики развития предпринимательства в РФ и отдельных регионах проводился на основе коэффициентов рождаемости и смертности организаций, а также характеристик их выживаемости – средней и типичной продолжительности жизни, среднего и типичного возраста умерших предприятий и коэффициента жизнечности по Покровскому-Пирлу, который используется как индикатор относительной интенсивности предпринимательского старта.

На основе данных Росстата о количестве выживших, умерших и активных МП в разрезе разделов ОКВЭД2 возможно оценить среднюю продолжительность жизни организаций – субъектов МП и типичный возраст активных организаций в МП.

На основе показателей количества предприятий определенного возраста, выживших или умерших в течение года  $t$ , по методологии БД нами составлена таблица смертности для малого бизнеса. Ее показатели позволили оценить среднюю продолжительность жизни МП, типичный возраст умерших предприятий и коэффициент расширения предпринимательского потенциала (далее – ПП) (Росстат, 2014), который отражает тенденцию роста или сокращения предпринимательской популяции. Значение коэффициента расширения предпринимательского потенциала (далее – КРПП) меньше 100 указывает на сокращение ПП (Образцова, 2017; Образцова, Чепуренко, 2020).

Анализ показал, что динамика абсолютной интенсивности предпринимательского старта характеризовалась однородностью в течение всего периода наблюдения ( $kvar=18,36\%$ ), в то время как относительная интенсивность предпринимательского старта значительно варьировала ( $kvar=73,53\%$ ) за счет высокого уровня изменчивости коэффициента смертности организаций ( $kvar=59,44\%$ ).

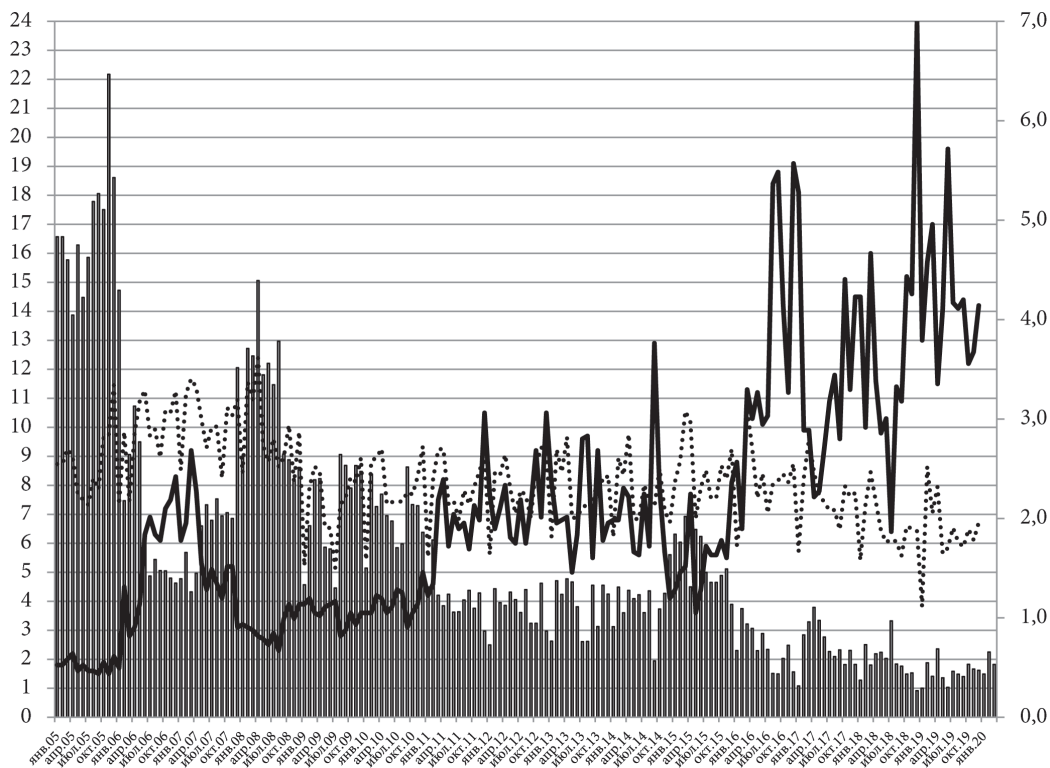
После исключения сезонной компоненты анализ динамики относительной интенсивности предпринимательского старта показал, что с 2005 г. по июль 2011 г. рождаемость организаций превалировала над смертностью, с 2011 г. соотношение рождаемости и смертности становится неустойчивым, предпринимательский потенциал в РФ то расширяется, то сокращается, затем, после кратковременного всплеска в 2015 г., резко падает, и расширение потенциала устойчиво сменяется его сокращением. В 2016 г. сектор МСП пересек черту депопуляции, и до настоящего времени этот процесс развивается с ускорением: в 2016–2017 гг. КРПП снижался в среднем на 30% в год, в 2018 – уже на 45%, в 2019 индикатор сократился более чем вдвое, а в 2020 г. снижение относительной интенсивности предпринимательского старта было зафиксировано уже по итогам 1-го квартала. Рождаемость МСП в РФ к началу лета 2020 г. сократилась на 12% и достигла минимального значения (менее 6%) за 15-летний период наблюдения (рис. 1). Данные статистики БД Евростата за тот же пери-

од (Eurostat, 2020) показывают, что в странах Евросоюза наблюдались высокая рождаемость и низкая смертность малого бизнеса. В среднем по ЕС КРПП колебался на уровне около 120 вновь созданных организаций (в расчете на 100 ликвидированных), а в странах СНГ и Балтии (кроме Литвы) он был существенно выше среднего – например, в Словении – 179, в Латвии – 221.

На Рисунке 1 можно видеть, что сокращение роста предпринимательской популяции в течение всего периода 2005–2020 гг. было обусловлено не только снижением рождаемости, но и быстрым ростом смертности МП. Если до июля 2016 г. процессы рождаемости и смертности МП шли, за редким исключением, в одном направлении и рождаемость превышала смертность, то в середине 2016 г. произошел «перехлест»: смертность начала расти опережающими темпами. С июня 2017 г. до марта 2020 г. наблюдалось снижение количества МП в два раза и более; а в некоторые месяцы предпринимательский потенциал России сокращался почти в четыре раза. Это свидетельствует об устойчивом и значимом снижении предпринимательской активности задолго до начала пандемии.

Рисунок 1

**Динамика рождаемости и смертности МП в РФ  
(на 1000 активных предприятий) и соотношение рождаемости  
и смертности в 2005–2020 гг.**



**Примечание:** Пунктирной линией показана рождаемость, сплошной – смертность, столбчатая диаграмма – коэффициент жизненности (по Покровскому-Пирлу) для малого бизнеса.

**Источник:** Расчеты авторов по данным статистики БД Росстата (Росстат, 2020).

К 2018 г. вероятность смерти вновь созданных организаций МП в течение первого года экономической активности составляла 60,5% (табл. 1), причем особенно тревожная ситуация сложилась для сельскохозяйственных организаций (раздел А) и предприятий обрабатывающих производств (раздел С), а также для МП в сфере профессиональной, научной и технической деятельности (раздел М), информации и связи (раздел J), здравоохранения и социальных услуг.

Крайне высокая вероятность смерти нарождающихся бизнесов обусловила низкий типичный возраст активных субъектов малого предпринимательства: в среднем по сектору – 1,2 года и по доминирующей части видов деятельности – не более 3-х лет. Таким образом, среди МП в основном доминируют новые предприятия, половина зарегистрированных активных организаций не старше 5 лет, а половина умерших организаций ликвидируется, не достигнув 7-летнего возраста.

Это означает, что (1) сектор МСП переживал трудности явно не конъюнктурного характера на протяжении довольно длительного периода, а в последние годы наметился его численный спад, (2) в силу структуры популяции, политика поддержки МСП в России объективно должна фокусироваться на проблемах нарождающегося и молодого бизнеса и использовать соответствующие меры и инструменты (скорее всего, не кредитного характера, так как доступ к коммерческому кредиту для этих целевых групп малого бизнеса затруднен объективно, особенно на фоне низкой конъюнктуры).

Таблица 1

**Индикаторы дожития активных субъектов МП  
в группировке по видам экономической деятельности  
(по 18 разделам ОКВЭД2) в РФ в 2018 г.**

Возраст, х лет	Вероятность умереть в возрасте х для субъектов МП в РФ, %	Разделы ОКВЭД2 в группировке по средней продолжительности жизни активных МП	Разделы ОКВЭД2 в группировке по типичному возрасту активных МП
< 1	60,51	Раздел А	0
< 3	10,61	Разделы В–N и Р–S	Разделы А; В; С; F–J; М; N; Р–S
≥3	28,88	0	Разделы D; E; K; L; S

**Источник:** Расчеты авторов по данным статистики БД Росстата (Росстат, 2019).

При этом, по данным статистики БД Росстата (Росстат, 2019), в 45 регионах доля быстро растущих МП была ниже среднероссийского показателя, из них в шести субъектах РФ (в Ингушетии, Тыве, Магаданской области, Кабардино-Балкарии и на Ставрополье) не отличалась статистически значимо от нуля. Доля угасающих предприятий достигла почти 6,5% от количества активных организаций сектора МП, в некоторых регионах этот показатель был в 4–6 раз выше, чем в среднем по России. В среднем по РФ на одно МП приходилось 11 угасаю-

щих предприятий, и регионы России были значимо неоднородны по этому показателю ( $k_{вар} = 130\%$ ): в 26 субъектах РФ этот показатель был выше среднего, из них в трех северокавказских республиках (Чечне, Ингушетии и Северной Осетии – Алании) превышал среднероссийское значение в 5–10 раз.

И здесь обнаруживается еще один слабо учитываемый в политике аспект: существенная неоднородность субъектов РФ по уровню предпринимательской активности и наличию в них условий для развития МСП (Chepurenko et al., 2016; Chepurenko et al., 2017; Барина и др., 2018; Земцов и Бабурин, 2019). В РФ до сих пор не сформированы методики и инструменты для выделения разнородных групп регионов и осуществления разнообразных по подходам и набору применяемых инструментов типов региональных политик в отношении МСП.

## Политика в отношении МСП в России: общая логика эволюции

Придерживаясь формата журнальной статьи, не станем приводить подробный анализ формирования и изменения политики государства в отношении МСП в 1990-х – начале 2000-х гг. Это было сделано в ряде других работ (см. подробнее: Виленский, Чепуренко, 1994; Чепуренко, 2009; Чепуренко, 2012; Чепуренко, 2017; Chepurenko, 2011; Chepurenko, Vilenski, 2016). Здесь же мы попытаемся выделить логику эволюции политики государства в отношении МСП в контексте социально-экономических и политических процессов (см. табл. 2).

Таблица 2

### Общая характеристика политики в отношении МСП в России с 1990-х гг. до настоящего времени в контексте экономических и политических изменений

	1991–1998	2000–2012	2013 – по н.в.
Политика в отношении МСП	Импорт и некритический перенос инструментов для применения в условиях иной социально-экономической и политической среды	Селективный импорт институтов и инструментов (венчурные фонды, бизнес-инкубирование и т.д.)	«Патрон-клиентский подход», упор на вовлечение части МСП в орбиту государственных интересов (госзакупки, кредитная поддержка и т.д.), борьба против неформального предпринимательства
<b>Контекст:</b>			
Экономический	Трансформационный шок, длительный и глубокий спад экономики	Экономический рост с высокими среднегодовыми темпами	Экономическая стагнация
Состояние бюджета	Острый дефицит	Растущий профицит	Сокращающийся профицит
Общая парадигма экономической политики	«Либеральная»	«Смешанная»	«Государственническая»

	1991–1998	2000–2012	2013 – по н.в.
Международный	Открытая экономика + имплементация рекомендаций международных организаций и правительств западных стран	Открытая экономика + привлечение прямых иностранных инвестиций, отказ от западных советников и советов	Постепенное закрытие экономики от Запада, война санкций (с 2014 г.)
Доминанты публичного дискурса	Рыночная экономика и демократия	Модернизация экономики и укрепление государства	ГЧП + «национальные проекты»
Институциональные ловушки и социально-экономические последствия на макроуровне	Приватизация → «захват государства» олигархами, «приятельский капитализм»	«Голландская болезнь» + ловушка средних доходов → «чеболизация» экономики, «государственный капитализм»	Концентрация экономической власти в руках государственных корпораций → госкапитализм трансформируется в «порядок ограниченного доступа»
Особенности малого и среднего предпринимательства	Расцвет массового вынужденного предпринимательства, высокий уровень неформальности («челноки» и т.п.), силовое предпринимательство	Вымывание добровольного предпринимательства в силу ловушки средних доходов, сокращение масштабов и уход в тень вынужденного предпринимательства	Стагнация сектора МСП, развитие аффилированного с госструктурами «бизнеса на госзаказе» и «бизнеса на госпроектах» (политическое предпринимательство)

**Источник:** Составлена авторами.

Разумеется, эта периодизация носит условный характер, отдельные элементы нового подхода формируются в рамках предыдущего, а «обломки» прежней концепции в видоизмененном виде продолжают существовать и действовать. Так, если говорить о последнем отрезке, то контуры новой государственной политики в отношении МСП начинают формироваться примерно с 2010–2011 гг., после выхода из кризиса 2008–2009 гг.

В целом под влиянием изменений социально-экономической и политической системы примерно в 2012–2016 гг. политика поддержки МСП начала стремительно видоизменяться в направлении патернализма: рост роли государства в экономике логично привел к усилению попыток «построить» частный бизнес для обслуживания государственной политики через механизмы государственных закупок и госзаказа. Однако в специфическом российском контексте такие стандартные средства господдержки, как стимулирование госзаказа и госзакупок, приводят только к усилению рыночной власти государственных институтов и монополий и действующей от их лица бюрократии.

Параллельно были сделаны некоторые шаги по переформатированию системы институтов господдержки и созданию новых институтов развития (создание Корпорации развития МП, изменение роли МСП-банка и его материнской структуры, ВЭБ, в системе госполитики в отношении предпринимательства). Однако в изменившихся условиях они не смогли внести качественных изменений в сложившуюся государственную политику. Отме-

тим, что показатели БД свидетельствуют о замедлении роста сектора за счет снижения стартовой активности именно в этот период.

На этом фоне, по мере разочарования определенных кругов государственно-политической элиты в экономическом и социальном потенциале малого бизнеса, начинается постепенное вытеснение из экономики «повседневного предпринимательства» (Welter et al., 2017): в столице и крупных городах начинается борьба с нестационарной торговлей, повышаются страховые взносы для индивидуальных предпринимателей, происходит вытеснение самозанятых и предпринимателей из неформальной экономики путем внедрения контрольно-кассовых аппаратов, сокращения наличных расчетов и отладки цифровых технологий налогового учета и контроля. Удивительно ли то, что в те же годы сектор реагировал на эти изменения в политике не только снижением стартов, но и резким ростом убытков из бизнеса?

Конечно, в основе эволюции государственной политики лежали институциональные изменения. Превращению МСП в «пятое колесо» в телеге, от которого не ожидают существенного вклада в развитие высоконцентрированной и монополизированной полугосударственными структурами экономики, сильно способствовала цепочка институциональных ловушек (Полтерович, 1999; Полтерович, 2001), т. е. ситуаций, когда государство, реагируя на накопившиеся проблемы, предлагает решения, которые в итоге приводят к возникновению новых устойчивых институциональных дисбалансов и, в конечном счете, к негативным изменениям социально-экономической и политической системы. К числу таких институциональных ловушек следует отнести формирование в результате приватизации не открытой конкурентной рыночной среды, а системы «приятельского капитализма» на основе «захвата государства» группой представителей крупнейшего частного бизнеса (середина 1990-х гг.); усиление не рыночной конкуренции, а рентных начал, и стремительное огосударствление крупного бизнеса под влиянием бума нефтяных и газовых рынков (2000–2007 гг.) и, как следствие, возникновение «ловушки средних доходов», когда в силу неуклонного расширения госсектора и бюджетной сферы и роста в них заработных плат для многих потенциальных предпринимателей более выгодным становится наименее труд в качестве чиновника или госслужащего (см. табл. 3).

Характерно, что сами предприниматели определенным образом осмысливают свою роль в сформировавшейся социально-экономической системе, о чем говорят высказывания некоторых информантов недавнего исследования ФОМ: «Мы для них мелкие пешки», «помощь оказывается мега-компаниям», а малый бизнес – это слишком «мелкие проблемы для правительства». «Они смотрят глобально», в основном в сторону системообразующих предприятий, крупных налогоплательщиков. «10 миллионов человек по стране из 100 с лишним миллионов трудоспособных, которые связаны с малым бизнесом и предпринимательством, – для государства они абсолютно незаметны, неразличимы, мы даже не периферия с точки зрения чиновников» (Екатеринбург, авторские экскурсии). «Вся поддержка, которая оказывалась, о которой я читал, и не только в коронавирус, а в принци-



пе, – это крупные сети. Всякие “Магниты”, ну, вот условно, там, “Пятерочки”, вот, ну, им помогают, видимо, потому что политика. Экономическое развитие все-таки направлено на централизацию и укрепление нынешних существующих фаворитов» (Новосибирск, торговля табаком, IQOS)<sup>2</sup>. На этом фоне формируется и укореняется недоверие малого бизнеса к государству и его «программам» и «политикам».

В контексте отмеченных общих трендов в государственной политике касательно МСП лучше понятны как цели и инструменты, так и объективная ограниченность политики государства, которая получила свое воплощение в двух программных документах: «Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (2016) (далее – Стратегия) и национальном проекте «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» (2018). Основные целевые показатели Стратегии отражены в Таблице 3. Как видно, в основном они связаны с «валовыми» показателями сектора, а также с некоторыми ключевыми инструментами (вовлечение МСП в госзакупки, экспортная деятельность и кредитная поддержка).

Таблица 3

## Цели «Стратегии развития МСП в РФ» до 2030 г.

Показатель	Год	2015	2018	2030
Оборот МСП, в % к 2014 г.		98	118	250
Доля занятых в МСП в общем числе занятых, %		25,6	27,3	35
Минимальная доля участия МСП в госзакупках, %		18	25	25
Доля экспорта МСП в общем объеме экспорта из России, %		6,5	7	12
Доля кредитов МСП в общем кредитном портфеле юридических лиц, %		17,3	19	23
Количество МСП (включая ИП) на 1000 человек населения		39	40	46
Доля граждан, планирующих открыть свой бизнес в течение ближайших трех лет, %		6	7	12,5

**Источник:** Распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 июня 2016 г. N 1083-р. URL: <http://docs.cntd.ru/document/420359173> (дата обращения: 04.08.2020).

Реализация Стратегии столкнулась с рядом проблем, и по большинству параметров к 2018 г. расчетные цели достигнуты не были. Видимо, поэтому Правительство решило перезапустить процессы и разработало вышеупомянутый нацпроект. Целью его заявлено увеличение численности занятых в сфере МСП, включая индивидуальных предпринимателей<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> См.: [u.fom.ru/mbiz-paket](http://u.fom.ru/mbiz-paket) (дата обращения: 10.09.2020).

<sup>3</sup> См., например: [https://www.economy.gov.ru/material/directions/nacionalnyy\\_proekt\\_maloe\\_i\\_srednee\\_predprinimatelstvo\\_i\\_podderzhka\\_individualnoy\\_predprinimatelskoy\\_iniciativy/](https://www.economy.gov.ru/material/directions/nacionalnyy_proekt_maloe_i_srednee_predprinimatelstvo_i_podderzhka_individualnoy_predprinimatelskoy_iniciativy/) (дата обращения: 20.08.2020).

В литературе уже есть оценки первых результатов данного нацпроекта (см. напр.: Антонова и др., 2020), но самый критический взгляд принадлежит Счетной палате РФ, которая в 2019 г. осуществила проверку его реализации. Во-первых, эксперты СП считают, что предлагаемые в рамках национального проекта МСП мероприятия (результаты) «не оказали существенного влияния на рост численности занятых в сфере МСП»<sup>4</sup> в силу принципиальных дефектов самой концепции проекта, а также процедурных ловушек.

Во-вторых, значительная часть предусмотренных национальным проектом мероприятий в 2019 г. – при наличии на тот момент профицитного бюджета и куда более спокойной и предсказуемой экономической конъюнктуры, чем в 2020 г., – не была профинансирована вообще или была профинансирована в минимальном объеме. При этом отмечены огромные диспропорции в финансировании отдельных направлений, что, по сути, лишает предпринимаемые усилия комплексности. Так, в целом бюджетные ассигнования на реализацию национального проекта по состоянию на 1 ноября 2019 г. были исполнены на 62,6% (37 936,2 млн руб.), а расходы на предоставление субсидий банкам по кредитам, выданным субъектам МСП по ставке 8,5% в 2019 г., на 1 ноября 2019 г. составили 395,2 млн руб. (9,9% от утвержденных бюджетных ассигнований на указанные цели). Более того, по пяти направлениям, на реализацию которых было предусмотрено 5,3% расходов федерального бюджета касательно национального проекта в 2019 г., финансирование вообще не было открыто.

В-третьих, «Минэкономразвития России не выполнило поручение о разработке методики отраслевой оценки влияния реализации мероприятий федеральных проектов на численность занятых в МСП и вклад сектора МСП в ВВП»<sup>5</sup>. Это делает невозможным мониторинг эффективности.

В-четвертых, дизайн нацпроекта таков, что ряд ключевых институтов – «Корпорация «МСП», АО «Банк МСП», российские кредитные организации и другие юридические лица – фактически не отвечают за достижение целевых показателей национального проекта (численность занятых в сфере МСП, доля МСП в ВВП, доля экспорта субъектов МСП в несырьевом экспорте). Одновременно губернаторы, ответственные за достижение указанных показателей и развитие МСП в регионах, не могут влиять на распределение субсидий и деятельность получателей ресурсов.

Мы бы добавили к числу принципиальных стратегических слабостей данного проекта неверное целеполагание: поскольку МСП является подсистемой более сложной макроэкономической и социальной системы, на его состояние, безусловно, влияет целый ряд факторов, заведомо лежащих за рамками соответствующего национального проекта. Поэтому как достижение, так и недостижение валовых показателей (вроде численности МСП, доли занятых в секторе от общего числа занятых и проч.) может быть результатом действия целого ряда гораздо более мощных по характеру свое-

<sup>4</sup> См.: [http://old.ach.gov.ru/activities/control/%D0%9C%D0%A1%D0%9F%202020-01-15%20\[1\].pdf](http://old.ach.gov.ru/activities/control/%D0%9C%D0%A1%D0%9F%202020-01-15%20[1].pdf) (дата обращения: 20.08.2020).

<sup>5</sup> См.: там же.

го влияния на сектор МСП экстерналий. После «идеального шторма», развернувшегося в российской экономике с весны 2020 г. и опрокинувшего все предыдущие прогнозы и ожидания, это более чем очевидно.

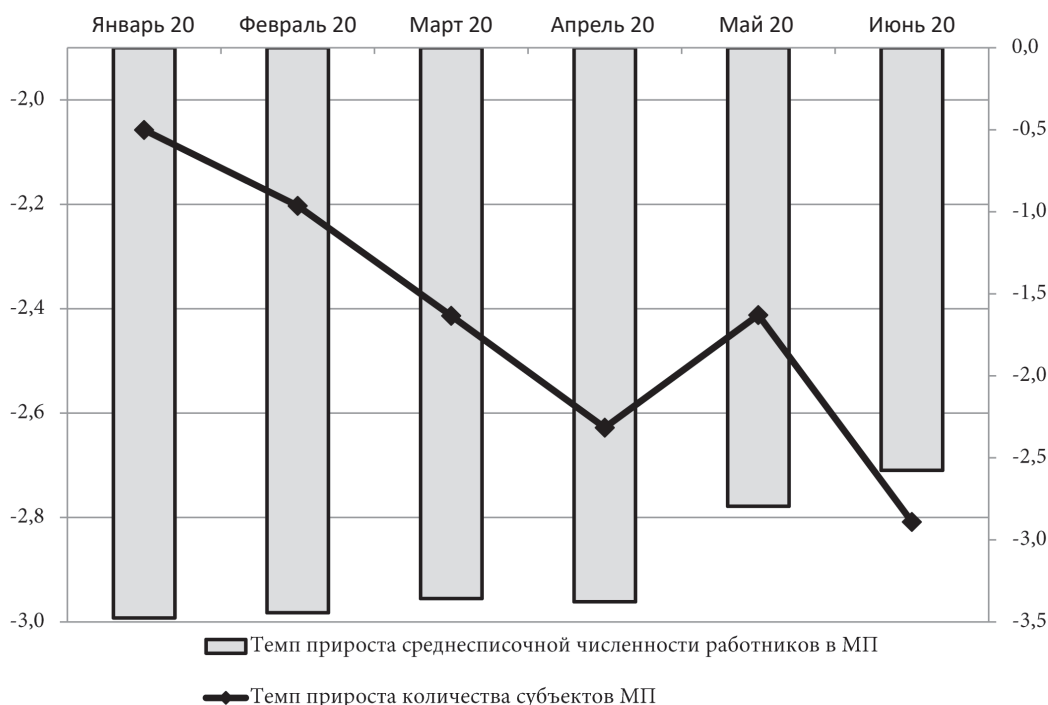
### Коронавирус и его влияние на сектор МСП весной 2020 г.

В период шоковых изменений в экономике весной 2020 г. снижение количества субъектов МП и среднесписочной численности их работников (рис. 2) оказалось более глубоким, чем сезонный подъем, наблюдавшийся в эти месяцы в течение последних лет (рис. 1). Иначе говоря, негативные тенденции в секторе усугубились.

После устранения сезонной компоненты среднемесячное снижение количества субъектов составило более 2,5%, а численность работников сокращалась в среднем на 3,2% в месяц (рис. 2). Для подсектора малых предприятий (без микропредприятий), стабильно обеспечивавшего более 40% занятости в МСП, сокращение количества предприятий в среднем более чем на 5% ежемесячно сопровождалось сокращением среднесписочной численности на 10,3% в месяц. То есть МП в целом пострадали сильнее, чем средние предприятия.

Рисунок 2

**Динамика количества субъектов МП и численности занятых в МП в период «коронакризиса» в РФ**  
(сезонность устранена, в % прироста, по данным на 1-е число месяца)



**Источник:** Расчеты авторов на основе данных ЕРМСП. URL: <https://rmsp.nalog.ru/> (дата обращения: 20.08.2020).

Более всего от ограничительных мероприятий в период пандемии пострадал нарождающийся бизнес (рис. 3). Если в обычных условиях первое полугодие во всех субъектах РФ характеризуется оживлением предпринимательской инициативы и ростом количества нарождающихся предприятий, то под влиянием карантинных мер, вопреки сезонному фактору, сокращение числа вновь созданных предприятий (в возрасте до трех месяцев) за первое полугодие 2020 г. превысило 19%, а в некоторых субъектах (Москве, Санкт-Петербурге, Красноярском крае, Тульской области) – 30% (расчеты авторов на основе данных ЕРМСП)<sup>6</sup>.

В сравнительно благополучных до пандемии субъектах РФ (см.: Образцова, Чепуренко, 2020) ухудшение ситуации в МСП происходило наиболее драматически. Так, например, в Москве, где, по данным Росстата и Росреестра ФНС России, в секторе МСП сосредоточено около 30% московской занятости, среднемесячное сокращение количества организаций – субъектов МП в период пандемии превышало 15,5%, количество микропредприятий уменьшалось на 6% в месяц, а численность их работников снижалась ежемесячно на 3% по сравнению с тем же периодом прошлого года. В Москве количество нарождающихся фирм уже к апрелю упало на 16%, а к июлю падение показателя достигло 33% по сравнению, соответственно, с апрелем и июлем прошлого года. Это означает, на наш взгляд, что ситуация для МСП в большинстве субъектов РФ была настолько плоха, что пандемия и связанные с ней шоки сказались на нем не столь уж существенно.

Впрочем, опросы июня – июля 2020 г. позволяют предположить, что реальный спад в секторе МСП оказался ниже весенних прогнозов экспертов, более того, он довольно быстро отыгрывается. Так, согласно исследованию, проведенному банком «Точка», в котором использовались данные 300 тыс. компаний-клиентов по всей стране и данные ЕГРЮЛ, регистрация сезонных бизнесов в июне резко возросла, компенсируя провал в два предыдущих месяца. Если в апреле-мае 2020 г. по сравнению с аналогичным периодом 2019 г. регистраций в сезонных отраслях было в четыре раза меньше, то в первый летний месяц ситуация начала выправляться: по данным ЕГРЮЛ, в июне зарегистрировалось в 2,4 раза больше сезонных компаний, чем в мае. Количество ликвидаций компаний в пандемию не выросло, а даже снизилось по сравнению с предыдущими годами. В апреле-мае 2020 г. ликвидаций было на 40% меньше, чем в марте 2020 г., и на 40% меньше, чем в аналогичном периоде прошлого года. В июне этот показатель немного вырос, но ликвидаций все еще на 35% меньше, чем в марте.

Общая выручка МСП вернулась к уровню марта 2020 г. даже в отраслях, наиболее пострадавших от коронавируса. Отрасли, которых пандемия коснулась в меньшей степени, в последнюю неделю июня превысили докарantinный уровень на 23%<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> См.: URL: <https://rmsp.nalog.ru/> (дата обращения: 04.08.2020).

<sup>7</sup> См.: URL: <https://smebanking.news/ru/29486-issledovanie-tochki-msb-rossii-vernulsya-k-dokarantinnomu-urovnyu-po-vyruчке/?fbclid=IwAR2pAqyZ0gVCRXOIp5uIOJKZGJEz4u9ps1enzB7uHjNqJX4yvInYMLX5vn4> (дата обращения: 04.08.2020).

В чем, в каких именно проявлениях выразилось негативное воздействие пандемии на малый бизнес? Это важно знать, чтобы оценить целесообразность предпринятых государством мер поддержки. По данным бизнес-омбудсмена<sup>8</sup>, пандемия COVID-19 в России затронула порядка 4,17 млн компаний и ИП от общего числа 6,05 млн, т. е. до 67% МСП и крупных предприятий и ИП. По данным мониторинга «Мнение малого и среднего бизнеса о мерах государственной поддержки в период эпидемии коронавируса» (на 19.05.2020), ключевые трудности МСП на этапе развертывания кризиса – невозможность платить заработную плату (52,4%), оплачивать аренду и налог на имущество (42,8%). При этом большинство компаний не сократили сотрудников, но снизили ФОТ (60,88%) и отправили сотрудников в отпуск за свой счет (57,6%). Поэтому, чтобы смягчить удар коронавирусного шока, государству следовало в первую очередь найти возможности прямо или косвенно поддержать МСП (и их работников!) в части формирования фонда оплаты труда, а также как-то помочь с арендой и налогом на имущество. Несколько ниже мы посмотрим, как Правительство подошло к решению этих задач.

Впрочем, предприниматели не были пассивными наблюдателями, но старались минимизировать последствия пандемии, в первую очередь, за счет сокращения или реструктуризации текущих издержек, поэтому самыми распространенными шагами по снижению операционных расходов названы договоры с контрагентами об отсрочках платежей (38%), соглашения с арендодателями об отсрочке выплат (38%) и снижении размера арендных выплат (35%), отмечено в упомянутом мониторинге.

Как представляется, во-первых, болевые точки оказались ожидаемыми: в период резкого сокращения спроса у не имеющего, как правило, мощной финансовой подушки малого бизнеса в первую очередь возникает проблема с выплатой текущих условно постоянных расходов – заработной платой, арендными и некоторыми налоговыми платежами. А для других (типа налога на прибыль) просто исчезает налоговая база. Во-вторых, государственная политика, чтобы быть эффективной, должна идти в направлении поддержки (гарантиями, льготами, иными инструментами) тех стратегий выживания, которые были выработаны самим малым бизнесом. Насколько реакция российского правительства оказалась в этом смысле адекватна ситуации?

## Реакция российского государства на пандемию и шоковые изменения в секторе МСП весной 2020 г.

Уже в марте 2020 г. Правительством Российской Федерации был разработан первый план первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики в условиях ухудшения ситуации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (N 2182п-П13). Примерно через месяц, с учетом накопленной информации, был одобрен План допол-

<sup>8</sup> См.: Доклад бизнес-омбудсмена Президенту РФ за 2020 г. URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2020/7.pdf> (дата обращения: 04.08.2020).

нительных мероприятий (действий) по обеспечению устойчивого развития экономики в условиях ухудшения ситуации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции. Назовем меры, анонсированные в этих документах, первым и вторым пакетами поддержки МСП.

Согласно правительственному плану, МСП из «наиболее пострадавших отраслей» может рассчитывать на отсрочку арендных и налоговых платежей, за исключением НДС. Кроме того, был введен мораторий на банкротство таких компаний, а банками запущена программа по выдаче кредитов под 0% на зарплату сотрудникам. Также МСП в заявительном порядке могут получить субсидии – в размере МРОТ по 12 130 руб. в месяц при сохранении не менее 90% работников к 1 апреля 2020 г.

Воспользоваться этими мерами поддержки удалось далеко не всем даже из так называемых наиболее пострадавших отраслей. Так, согласно уже упомянутому докладу бизнес-омбудсмена Президенту РФ, мерами государственной поддержки в условиях пандемии коронавируса воспользовались всего 10% российских компаний<sup>9</sup>.

По уже понятным причинам, из предложенного пакета мер спросом пользуются в основном гранты на выплату заработных плат. Около 78% из тех, на кого распространяются меры поддержки, обращались за ней или видят в этом необходимость. Но при получении мер поддержки включаются «бюрократические фильтры», в результате эту поддержку удалось получить 54% из числа обратившихся.

Льготные беспроцентные кредиты на выплату зарплат запрашивали или собирались запросить 51% опрошенных. Однако 74% из них столкнулись с отказами банков при их оформлении. Владельцы тех МСП, чья деятельность не входит в перечень наиболее пострадавших отраслей, самыми необходимыми мерами поддержки называли субсидии, списание налогов и получение кредитов на льготных условиях, отмечено в том же опросе ОНФ и «Опоры России».

Таким образом, с одной стороны, государство в целом довольно оперативно отреагировало на наиболее острые проблемы сектора – выплата заработной платы, арендных и части налоговых платежей. С другой стороны, реакция эта была селективной («наиболее пострадавшие» отрасли), недостаточной по размеру (субсидии на выплату заработной платы в размере МРОТ, конечно, недостаточны, поскольку покрывают лишь незначительную часть фонда оплаты труда, а кроме того, мало кому из МСП удалось на 1 апреля сохранить 90% наемного персонала), а в части налоговых послаблений – исключаяющей наиболее хорошо собираемый и легко администрируемый НДС. Если добавить к этому традиционную российскую бюрократическую волокиту, то ничего удивительного нет в том, что как положительные или скорее положительные рассматривали эти меры федеральных властей лишь 27,8% респондентов, тогда как отрицательными или скорее отрицательными они воспринимаются 55,8% из них<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> См.: URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2020/7.pdf> (дата обращения: 04.08.2020).

<sup>10</sup> См.: там же.



В этих условиях в конце мая 2020 г. Правительством был представлен третий пакет, являющийся частью «Общенационального плана действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения»<sup>11</sup>, который предполагает три стадии, от адаптации до восстановления и активного роста, до конца 2021 г.<sup>12</sup> План интегрировал апрельско-майские мероприятия по поддержке МСП. Но появились и дополнительные меры и механизмы:

- установление условий налогообложения для МСП, утративших право на применение специальных налоговых режимов, предусматривающих плавное увеличение фискальной нагрузки на общей системе налогообложения, в том числе при уплате НДС;
- снижение страховых взносов для всех субъектов МСП с 30% до 15% в отношении заработной платы работников в части превышения величины минимального размера оплаты труда;
- уменьшение сумм налога, уплачиваемого индивидуальными предпринимателями, применяющими патентную систему налогообложения, на суммы страховых взносов, в том числе уплачиваемых в фиксированном размере, а также с выплат работникам;
- расширение перечня видов деятельности, в отношении которых применяется патентная система налогообложения;
- отказ от индексации на 2021 г. страховых взносов, уплачиваемых индивидуальными предпринимателями в фиксированном размере;
- упрощение доступа для самозанятых к участию в госзакупках по упрощенной схеме;
- предоставление права субъектам РФ, на территории которых реализуется эксперимент по применению налога на профессиональный доход, снижать его ставку для разных видов деятельности;
- внедрение информационной системы «УСН-онлайн» для аналитического учета доходов без представления налоговой декларации субъектами МСП, применяющими УСН, при применении ими ККТ;
- обеспечение возможности обмена данными между субъектами МСП и банками в электронной форме Единого портала государственных услуг;
- обеспечение доступа ко всему спектру мер поддержки для МСП через единую цифровую платформу в режиме «одного окна»;
- внедрение механизмов поддержки на основе скоринга базы данных о субъектах МСП в рамках цифровой платформы.

Представляется, что третий пакет частично учел ошибки и ограниченность системы мер и механизмов, предложенных в марте-апреле (в части расширения списка отраслей, допущенных до получения помощи, снижения страховых платежей, а также усиления помощи индивидуальным пред-

<sup>11</sup> См.: URL: <https://www.rbc.ru/economics/02/06/2020/5ed636189a7947e07131de11> (дата обращения: 04.08.2020).

<sup>12</sup> Подробнее см.: URL: [https://www.rbc.ru/economics/02/06/2020/5ed636189a7947e07131de11?utm\\_source=yxnews&utm\\_medium=desktop&utm\\_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews](https://www.rbc.ru/economics/02/06/2020/5ed636189a7947e07131de11?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews) (дата обращения: 04.08.2020).

принимателям и самозанятым и сокращения издержек администрирования бизнеса за счет цифровизации взаимодействий с госорганами). При этом на момент формулирования третьего пакета у Правительства уже была возможность соотнести предлагаемые действия с той обширной и разнообразной практикой, которая существует в других странах. Согласно обзору ОЭСР, к весне 2020 г. в большинстве затронутых пандемией экономик сложилась система мер экстренной поддержки МСП, включающая в себя четыре основных направления:

- поддержка занятости в секторе МСП (частичные увольнения, субсидии на выплату заработной платы, поддержка самозанятости);
- отсрочки (по налогу на доходы, по НДС, по взносам в социальные и пенсионные фонды, аренда/коммунальные услуги/местные налоги, мораторий на выплату задолженностей);
- финансовые инструменты поддержки (гарантии по займам, прямые займы МСП, гранты и субсидии);
- структурную политику (помощь в освоении новых рынков, дистанционная занятость/цифровизация, содействие инновациям, переобучение и повышение квалификации)<sup>13</sup>.

Между тем, в новом пакете мер российского правительства не оказалось мер по содействию частичному высвобождению работников, отсрочек по уплате НДС, мер по отсрочке уплаты коммунальных услуг, выплат МСП грантов и субсидий, а также почти полностью отсутствовали меры структурной политики.

Однако дело не только в наборе мер, но и в степени их адекватности глубине проблем и доступности для потенциальных бенефициаров. Пандемия ввергла экономику и население в необычную ситуацию. Ее отличием является, во-первых, то, что причины резкого одновременного схлопывания спроса и предложения лежат за пределами собственно экономики. К тому же рассыпались технологические цепочки и цепочки поставок. Соответственно, при таком «идеальном шторме» следует применять меры, которые одновременно содействуют как спросу, так и предложению, и помогают восстанавливать нарушенные хозяйственные связи.

Как представляется, предложенные российским государством меры не вполне учитывали особенности коронавирусного шока. В результате на конец лета 2020 г. картина доступности и востребованности господдержки со стороны МСП почти не изменилась по сравнению с данными на конец мая. По данным исследования Райффайзенбанка на начало сентября, лишь 20% предпринимателей смогли стать бенефициарами федеральных или региональных программ поддержки МСП, тогда как 30% не смогли этого сделать: либо не подходили по параметрам, либо работали в отрасли, не включенной в перечень пострадавших. Но половина субъектов МСП просто не обращалась за господдержкой<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> См.: URL: <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/coronavirus-covid-19-sme-policy-responses-04440101/#tablegrp-d1e3211> (дата обращения: 20.08.2020).

<sup>14</sup> См.: <https://www.raiffeisen.ru/business/promo/news/158050/> (дата обращения: 10.09.2020).

В чем дело, почему 80% субъектов МСП либо не смогли, либо не захотели получить господдержку в условиях пандемии? По-видимому, дело в ограниченности предложенного государством набора мер и жесткого фильтра на входе в систему. Прежде всего, необходима была гораздо более широкая программа субсидирования фонда заработной платы всем субъектам МСП, безотносительно вида их деятельности, причем в размерах, составляющих не менее 60% средней заработной платы в регионе, а не в размере МРОТ. Такая мера поддержала бы и малый бизнес, и его работников, которые являются покупателями широкого спектра товаров и услуг.

Во-вторых, правильнее было бы не предоставлять отсрочку по уплате налогов и выплате кредитов (в условиях глубокой и затяжной рецессии отсрочка не является решением проблемы), а реструктурировать и/или прогарантировать выплаты кредитов МСП, а возможно – и гарантировать владельцам недвижимости оплату аренды со стороны субъектов МСП после выхода из рецессии. Можно было бы возложить соответствующие функции на Корпорацию развития малого предпринимательства, с последующей докапитализацией, если необходимо, из средств целевого облигационного займа.

Далее, поскольку одной из важнейших проблем российского малого бизнеса являются по-прежнему высокие административные барьеры, следовало бы ускоренно «гильотинировать» не только советское нормативно-правовое наследие, но и всю действующую систему контрольно-разрешительной деятельности и быстрее вводить риск-ориентированный подход. Предоставить МСП субсидии по страхованию рисков, например, через Корпорацию малого и среднего предпринимательства. К сожалению, в части внедрения регуляторной гильотины в связи с ожесточенным сопротивлением влиятельных органов исполнительной власти наблюдается застой.

## Заключение. О возможных изменениях в дизайне политики в отношении МСП после пандемии

В данной статье мы показали, что, с точки зрения данных бизнес-демографии, сектор МСП в России находился в состоянии длительной стагнации как минимум с 2011 г., а с 2016 г. вступил в период сокращения популяции. Во-вторых, мы постарались объяснить, как этому способствовало изменение политики государства в отношении МСП – в контексте общих институциональных изменений в стране. На этом фоне пандемия и меры локдауна, с одной стороны, только усугубили положение малого бизнеса, а с другой стороны, во многих регионах и отраслях падение оказалось сравнительно небольшим – поскольку дно уже было достигнуто до этого. В-третьих, меры, предпринятые государством в период пандемии, оказались частично полезными, но могли бы быть гораздо более эффективными, если бы более точно соответствовали запросам самих малых предприятий и не были бы столь избирательными по охвату.

Как представляется, крайне скромные результаты проводившейся до сих пор политики, как и шоковые изменения в секторе МСП, не оставляют иных шансов – после окончания пандемии правительству придется поменять кон-

цепцию политики в отношении МСП, поскольку очевидно, что цели Стратегии и национального проекта нереалистичны и в обозримой перспективе недостижимы. Уже в июне 2020 г. после серии совещаний и круглых столов в Совете Федерации были сформулированы предложения по актуализации Стратегии до октября 2020 г. При этом предусматривается создание Правительственного проектного офиса по актуализации Стратегии, включение в работу общественных организаций, бизнес-сообществ, граждан, экспертного и научного сообщества, федеральных органов исполнительной и законодательной власти, контролирующих структур, институтов развития, представителей субъектов РФ, включая высших должностных лиц и представителей региональных команд. Предполагается реконфигурация системы институтов поддержки – создание единого института развития предпринимательства (или связанной экосистемы институтов развития), консолидирующего функционал ранее созданных отраслевых, специализированных институтов развития и подведомственных фондов и структур, обеспечивающих и реализующих меры поддержки для предпринимателей, а также ликвидация тех институтов развития, структур и фондов, функционал которых потерял актуальность, стратегическую значимость и эффективность.

Из конкретных идей, которые, судя по всему, являются предметом консенсуса элит, следует упомянуть разработку концепции «Государство для бизнеса» и «Цифрового паспорта предпринимателя». Соответственно, упор будет сделан на цифровизацию – доработку и синхронизацию действующих информационных систем, включая оцифровку плана Правительства «Трансформация делового климата», а также многоуровневый сбор и интеллектуальную обработку инициатив в рамках «Национальной предпринимательской инициативы 2.0».

Но будут ли при этом пересмотрены концептуальные подходы? Представляется, что на скорое изменение сложившейся модели взаимоотношений между государством и малым бизнесом сегодня рассчитывать не приходится. Малый бизнес будет по-прежнему рассматриваться не как основной субъект конкурентной рыночной экономики, а как «обслуживающее звено», задача которого – временно абсорбировать излишнюю для госсектора и крупных предприятий рабочую силу (отсюда – явный тренд последнего времени на повышение внимания к samozанятости и индивидуальному предпринимательству). Но даже при таком подходе возможны определенные развилки и подвиги.

Развилка первая: централизованная политика – децентрализация задач и полномочий в сфере поддержки МСП. Как представляется, в том числе и в контексте преодоления пандемии, руководство России может сделать определенные выводы и предпринять шаги в направлении децентрализации, исходя из локального характера влияния МСП на экономические процессы. Регионализация политики поддержки МСП должна привести к переосмыслению функционала институтов развития, таких как Корпорация малого и среднего предпринимательства, и перенацеливанию их на превращение в кредиторов последней инстанции, агентов по экспертизе и размещению займов и облигаций региональных институтов развития и поддержки МСП.

Далее, «регионализация» должна привести к пониманию своеобразия и различия условий для развития предпринимательства и малого бизнеса в разных субъектах РФ, что должно побудить как федеральный центр, так и региональные власти задуматься о выработке *различных наборов средств и методов политики*, адаптированных для *разных типов* регионов и региональных экосистем предпринимательства (см.: Образцова и Поповская, 2017; Баринаева и др., 2018; Земцов и Бабурин, 2019). То, что подходит для поддержки предпринимательской активности в постиндустриальном мегаполисе, не обязательно сработает в промышленном или аграрном регионе с низкой плотностью населения и иным набором возможностей и ограничений, и наоборот. Более того, с учетом разной структуры предпринимательской популяции, в одних регионах могут оказаться эффективными меры «втягивания» населения в предпринимательскую активность, тогда как в других придется скорее «подталкивать» его к предпринимательскому старту (см.: Образцова, Чепуренко, 2020). Возможная развилка заключается в том, что либо федеральный центр может сформулировать несколько базовых моделей политики для регионов разного типа и «внедрять» их с помощью софинансирования мер и шагов региональных властей, либо сами субъекты РФ будут формировать свои, соответствующие местным условиям и возможностям, подходы к поддержке МСП. Как представляется, первый вариант – с учетом традиций и инерции системы государственного управления – более реален.

Кроме того, в силу появления дополнительных возможностей для мониторинга и анализа результатов осуществления политики под влиянием цифровизации возможны разные варианты ее дизайна. Либо произойдет переход к более *точному формулированию ожидаемых результатов* – не в терминах количества МСП и численности занятых в нем, а в долях охвата целевых групп соответствующими мероприятиями и через формулирование ожидаемых финансово-экономических показателей получателей поддержки в сравнении с аналогичными показателями по сектору в целом (см.: Storey, 2002), либо возобладает прежняя концепция формулировки целей исходя из валовых показателей сектора МСП.

Наконец, в рамках перехода к проектному подходу мог бы быть реализован принцип выделения отдельных проектов и создания на основе аутсорсинга *конкуренции между различными агентами, управляющими проектами по содействию МСП*, не обязательно являющимися госучреждениями или корпорациями, за получение в управление некоторых проектов по содействию МСП, причем не только на региональном, но и на федеральном уровне. Как представляется, соревновательность и контроль со стороны объединений бизнеса в сочетании с хорошо фокусированными, а не валовыми показателями эффективности могут дать на выходе более выраженный эффект при меньших расходах бюджетных средств. Опять-таки, в силу сложившихся традиций и нежелания соответствующих государственных институтов расстаться с финансовыми потоками, скорее всего конфликт интересов будет воспроизводиться в данной подсистеме государственного управления и дальше.



## ЛИТЕРАТУРА

1. Антонова М.П., Барина В.А., Громов В.В., Земцов С.П., Красносельских А.Н., Милоголов Н.С., Потапова А.А., Царева Ю.В. Развитие малого и среднего предпринимательства в России в контексте реализации национального проекта. – М.: Дело, 2020.
2. Барина В.А., Земцов С.П., Царева Ю.В. Предпринимательство и институты: есть ли связь на региональном уровне в России? // Вопросы экономики. – 2018. – № 6. – С. 92–116.
3. Виленский А.В., Чепуренко А.Ю. Малое предпринимательство в России: состояние и перспективы // Мир России. – 1994. – № 2. – С. 178–190.
4. Земцов С.П., Бабури В.Л. Предпринимательские экосистемы в регионах России // Региональные исследования. – 2019. – № 2. – С. 4–14.
5. Норт Д., Уоллис Дж., Уэбб С., Вайнгайт Б. В тени насилия: уроки для обществ с ограниченным доступом к политической и экономической деятельности. – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012.
6. Образцова О.И. Межрегиональные сопоставления ранней предпринимательской активности россиян в терминах пространственной статистики // Вестник университета. – 2013. – № 17. – С. 139–148.
7. Образцова О.И. Статистика бизнес-демографии: международный стандарт и перспективы развития в Российской Федерации. – СПб.: Эко-Век, 2017.
8. Образцова О.И., Поповская Е.В. Опыт применения многомерного статистического анализа для характеристики контекстуальных условий предпринимательской деятельности в регионах РФ // Социологические исследования. – 2017. – № 4. – С. 93–106.
9. Образцова О.И., Чепуренко А.Ю. Предпринимательская активность в России и ее межрегиональные различия // Журнал Новой экономической ассоциации. – 2020. – № 2. – С. 199–211.
10. Полтерович В.М. Институциональные ловушки и экономические реформы // Экономика и математические методы. – 1999. – № 2. – С. 3–20.
11. Полтерович В.М. Трансплантация экономических институтов // Экономическая наука современной России. – 2001. – № 3. – С. 24–50.
12. Чепуренко А. Ю. Возможности и перспективы развития предпринимательства в России // В кн.: Современные классики теории предпринимательства / Под ред. А. Ю. Чепуренко. – М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2013.
13. Чепуренко А. Ю. Предпринимательство и политика поддержки предпринимательства в России (1990–2000-гг.). URL: [http://nisse.ru/articles/details.php?ELEMENT\\_ID=128182](http://nisse.ru/articles/details.php?ELEMENT_ID=128182) (дата обращения: 20.08.2020).
14. Чепуренко А.Ю. Совмещая универсальные концепции с национальной спецификой: Поддержка малого и среднего предпринимательства // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2017. – № 1. – С. 7–30.
15. Чепуренко А.Ю. Что такое предпринимательство, и какая политика в отношении предпринимательства нужна России? (Заметки на полях работ современных зарубежных классиков) // Журнал Новой экономической ассоциации. – 2012. – № 2. – С. 102–124.



16. Чепуренко А.Ю. Предпринимательские экосистемы в постсоциалистических экономиках // Форсайт. – 2019. – № 4. – С. 6–8.
17. Chepurenko A. Entrepreneurship and SME Policies in the 21st Century – The example of Russia. In: Handbook of Research on Entrepreneurship Policies in Central and Eastern Europe / Ed. by D. Smallbone, F. Welter. Edward Elgar, Cheltenham, 2011. P. 190–209.
18. Chepurenko A., Elahovsky V., Popovskaya E.V. Entrepreneurial activity of the Russian population: factors of cross-regional diversity – methodology, indicators, preliminary findings. In: Entrepreneurship, innovation and regional development / Ed. by D. Smallbone, M. Virtanen and A. Sauka. Edward Elgar, Cheltenham, 2016. P. 127–144.
19. Chepurenko A., Popovskaya E.V., Obraztsova O. Cross-regional Variations in the Motivation of Early-Stage Entrepreneurial Activity in Russia: Determining Factors. In: Entrepreneurship in Transition Economies / Ed. by A. Sauka, A. Chepurenko. Springer, 2017. P. 315–342.
20. Chepurenko A., Vilenski A. SME Policy of the Russian State (1990–2015): From a “Generalist” to a “Paternalist” Approach // HSE Working Paper WP1/2016/02, Series WP1. 2016.
21. Kuckertz A., Brändle L., Gaudig A., Hinderer S., Morales Reyes C.A., Prochotta A., Steinbrink K. and Berger E.S.C. Startups in crisis – a rapid response to the COVID-19 pandemic // Journal of Business Venturing Insights. 2020 (in press).
22. Storey D. Methods of evaluating the impact of public policies to support small businesses: The Six Steps to Heaven // International Journal of Entrepreneurship Education. 2002. Vol. 1. No. 2. P. 181–202.
23. Welter F. Contextualizing Entrepreneurship – Conceptual Challenges and Ways Forward // Entrepreneurship Theory and Practice. 2011. Vol. 32. No. 1. P. 165–184.
24. Welter F., Baker T., Audretsch D. B., Gartner W. B. Everyday entrepreneurship – A call for entrepreneurship research to embrace entrepreneurial diversity // Entrepreneurship Theory and Practice. 2017. Vol. 41. No. 3. P. 311–321.
25. Welter F., Wolter H.-J., Holz M. Exit from the shutdown – how the “Mittelstand” businesses can optimally survive the coronavirus pandemic crisis. IfM-Background Paper, Bonn, 2020.

## ОФИЦИАЛЬНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

---

1. Eurostat (12.03.2020). Business demography by size class (from 2004 onwards, NACE Rev. 2). URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/structural-business-statistics/entrepreneurship/indicators> (дата обращения: 20.08.2020).
2. Национальный проект «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы». URL: <http://government.ru/info/35563/> (дата обращения: 20.08.2020).
3. Росстат (2014). Официальная статистическая методология формирования показателей бизнес-демографии. Утверждена приказом Росстата от 29 августа 2014 г. N 541. URL: <https://www.gks.ru/folder/14036> (дата обращения: 04.08.2020).

4. Росстат (26.12.2019). Демография организаций. URL: <https://www.gks.ru/folder/14036> (дата обращения: 04.08.2020).
5. Росстат (02.06.2020). Показатели демографии организаций. URL: [https://gks.ru/free\\_doc/new\\_site/business/inst-preob/demo-org.htm](https://gks.ru/free_doc/new_site/business/inst-preob/demo-org.htm) (дата обращения: 10.07.2020).
6. Стратегия развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 г. URL: <http://government.ru/docs/23354/> (дата обращения: 10.07.2020).

## SME POLICY IN THE RUSSIAN FEDERATION: RENEWAL AFTER THE PANDEMIC?

---

### **Olga I. Obraztsova**

Ph.D. (in Economics), Docent, Leading Researcher  
at the Center for Statistics and Data Science,  
Plekhanov Russian University of Economics.  
Address: 36 Stremyanny Lane, 117997 Moscow, Russian Federation.  
E-mail: [obraztsova.oi@rea.ru](mailto:obraztsova.oi@rea.ru)

### **Alexander Y. Chepurenko**

Dr. (in Economics), Professor, School of Sociology, National Research  
University Higher School of Economics; Chief Researcher,  
Federal Scientific Sociological Center Institute of Sociology of RAS.  
Address: 20 Myasnitskaya Str., 101990 Moscow, Russian Federation.  
E-mail: [achepurenko@hse.ru](mailto:achepurenko@hse.ru)

### Abstract

The situation of small and medium-sized enterprises (SMEs) in the Russian Federation during the COVID-19 pandemic and the resulting restrictive measures introduced by the state are analyzed in the context of the long-term dynamics of the sector and changes in public policy towards SMEs over the last two decades. Based on the analysis of official statistics and business demographics in 2005–2020, it is revealed that unfavorable trend – first of all, a decline in business start ups and an increase in firms' shut-downs – in the sector had developed already before the crisis of 2008 and further it continued to progress. The main factors for such negative dynamics have been analyzed by the authors both in Russia as a whole and in different groups of regions. The study shows that negative developments of the SME in the country should be understood in the context of negative socio-economic changes influenced by a series of established institutional traps which occurred during the systemic transition and the limited effectiveness of the measures applied to support SMEs.

An analysis of the feasibility and efficiency of the urgent state support measures of small business under the CIVID-19 has been carried out. In conclusion, the authors draw practical recommendations on the principles of reloading the public policy toward SME which should be formed in future after the pandemic, as well as indicate possible junctions in their implementation.

**Keywords:** small and medium sized entrepreneurship; public policy; statistics and business-demography; pandemic.

**Citation:** Obraztsova, O. I. & Chepurenko, A. Yu. (2020). Politika v otnoshenii MSP v RF: obnovleniye posle pandemii? [SME Policy in the Russian Federation: Renewal After the Pandemic?]. *Public Administration Issues*, no 3, pp. 71–95 (in Russian).

## REFERENCES

1. Antonova, M.P., Barinova, V.A., Gromov, V.V., Zemtsov, S.P., Krasnosel'skikh, A.N., Milogolov, N.S., Potapova, A.A. & Tsareva, Yu.V. (2020). *Razvitie malogo i srednego predprinimatel'stva v Rossii v kontekste realizatsii natsional'nogo proekta* [The Development of Small and Medium Entrepreneurship in Russia in the Context of the National Project Realization]. Moscow: Delo.
2. Chepurenko, A. (2013). Vozmozhnosti i perspektivy razvitiya predprinimatel'stva v Rossii [Opportunities and Perspectives of Entrepreneurship Development in Russia]. In: *Sovremennye klassiki teorii predprinimatel'stva* [Contemporary Classics of Entrepreneurship Theory]. Ed. by A. Chepurenko. Moscow: HSE, pp. 497–526.
3. Chepurenko, A.Yu. (2017). Sovmeshchaya universal'nye kontseptsii s natsional'noy spetsifikoy: Podderzhka malogo i srednego predprinimatel'stva [Combining Universal Concepts with National Specifics: SME Support Policy]. *Public Administration Issues*, no 1, pp. 7–30.
4. Chepurenko, A.Yu. (2009). *Predprinimatel'stvo i politika podderzhki predprinimatel'stva v Rossii (1990–2000-gg.)* [Entrepreneurship and Entrepreneurship Support Policies in Russia (1990–2000)]. Available at: [http://nisse.ru/articles/details.php?ELEMENT\\_ID=128182](http://nisse.ru/articles/details.php?ELEMENT_ID=128182) (accessed: 20 August 2020).
5. Chepurenko, A.Yu. (2012). Razvitie predprinimatel'stva v Rossii [Entrepreneurship Development in Russia]. In: *Rossiia i Kitay: izmeneniya v sotsial'noy strukture obshchestva* [Russia and China: Changes in the Social Structure of Society]. Ed. by M.K. Gorshkov. Moscow: Novyy Hronograf, pp. 168–205.
6. Chepurenko, A. & Vilenski, A. (2016). SME Policy of the Russian State (1990–2015): From a “Generalist” to a “Paternalist” Approach. *HSE Working Paper WP1/2016/02, Series WP1*.
7. Chepurenko, A., Elahovsky, V. & Popovskaya, E.V. (2016). Entrepreneurial Activity of the Russian Population: Factors of Cross-regional Diversity – Methodology, Indicators, Preliminary Findings. In: *Entrepreneurship, innovation and regional development*. Ed. by: D. Smallbone, M. Virtanen and A. Sauka. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 127–144.
8. Chepurenko, A., Popovskaya, E.V. & Obraztsova, O. (2017). Cross-Regional Variations in the Motivation of Early-Stage Entrepreneurial Activity in Russia: Determining Factors. In: *Entrepreneurship in Transition Economies*. Ed. by: A. Sauka, A. Chepurenko. Springer, pp. 315–342.

9. Kuckertz, A., Brändle, L., Gaudig, A., Hinderer, S., Morales Reyes, C.A., Prochotta, A., Steinbrink, K. & Berger, E.S.C. (2020). Startups in Crisis – a Rapid Response to the COVID-19 Pandemic. *Journal of Business Venturing Insights*, no 13. Available at: [www.elsevier.com/locate/jbvi](http://www.elsevier.com/locate/jbvi) (accessed: 20 August, 2020).
10. North, D., Wallis, J., Webb, S. & Weingast, B. (2012). V teni nasiliya: uroki dlia obshchestv s ogranichenym dostupom k politicheskoy i ekonomicheskoy deyatelnosti [In the Shadow of Violence: Lessons for Limited Access Societies]. *Voprosy Ekonomiki*, no 3, pp. 4–31. Available at: DOI: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2012-3-4-31> (accessed: 20 August, 2020).
11. Obratsova, O. (2017). *Statistika bizness-demografii: mezhdunarodnyj standart i perspektivy razvitiya v Rossiyskoy Federatsii* [Business Demography Statistics: International Standard and Development Prospects in the Russian Federation]. St. Petersburg: Eko-Vek.
12. Obratsova, O. (2013). Mezhregional'nye sopostavleniya ranney predprinimatel'skoy aktivnosti rossiyan v terminakh prostranstvennoy statistiki [Interregional Comparisons of the Early Entrepreneurial Activity of Russian People in Terms of Spatial Statistics]. *Vestnik universiteta*, no 17, pp. 139–148.
13. Obratsova, O. & Chepurenskiy, A. (2020). Predprinimatel'skaya aktivnost' v Rossii i ee mezhregional'nye razlichiya [Entrepreneurial Activity in Russia and its Cross-regional Differences]. *The Journal of the New Economic Association*, no 2, pp. 199–211.
14. Obratsova, O. & Popovskaya, E. (2016). Faktory i vozmozhnosti formirovaniya u naseleniya optimistichnosti v otsenke perspektiv razvitiya biznesa: mezhregional'nye sopostavleniya v sotsial'no-ekonomicheskom kontekste. In: *Materialy XVII Aprel'skoy mezhdunarodnoy nauchnoy konferentsii po problemam razvitiya ekonomiki i obshchestva* [Factors and Possibilities of Formation of Individuals' Optimism on the Prospects for Business Development: Inter-Regional Comparisons in the Socio-economic Context. In: Proceedings of the XVII April International Academic Conference on Economic and Social Development]. Moscow: HSE.
15. Obratsova, O. & Popovskaya, E. (2017). Opyt primeneniya mnogomernogo statisticheskogo analiza dlya harakteristiki kontekstual'nykh usloviy predprinimatel'skoy deyatelnosti v regionah RF [Experience in Applying the Multidimensional Statistical Methods to Characterize the Entrepreneurial Context in Russian Regions]. *Sotsiologicheskie Issledovaniya*, no 4, pp. 93–106.
16. Polterovich, V.M. (1999). Institutsional'nye lovushki i ekonomicheskie reformy [Institutional Traps and Transition]. *Economics and Mathematical Methods*, no 2, pp. 3–20.
17. Polterovich, V.M. (2001). Transplantatsiya ekonomicheskikh institutov [Transplantation of Economic Institutions]. *Economics of Contemporary Russia*, no 3, pp. 24–50.
18. Storey, D. (2002). Methods of Evaluating the Impact of Public Policies to Support Small Businesses: The Six Steps to Heaven. *International Journal of Entrepreneurship Education*, no 2, pp. 181–202.
19. Vilenskiy, A. & Chepurenskiy, A. (1994). Maloe predprinimatel'stvo v Rossii: sostoyanie i perspektivy [Small Entrepreneurship in Russia: Status and Perspectives]. *Universe of Russia*, no 2, pp. 178–190.
20. Welter, F. (2011). Contextualizing Entrepreneurship – Conceptual Challenges and Ways Forward. *Entrepreneurship Theory and Practice*, no 1, pp. 165–184.

21. Welter, F., Baker, T., Audretsch, D.B. & Gartner, W.B. (2017). Everyday Entrepreneurship – A Call for Entrepreneurship Research to Embrace Entrepreneurial Diversity. *Entrepreneurship Theory and Practice*, no 3, pp. 311–321.
22. Welter, F., Wolter, H.-J. & Holz, M. (2020). *Exit from the Shutdown – How the “Mittelstand” Businesses can Optimally Survive the Coronavirus Pandemic Crisis*. Bonn: IfM-Background Paper.
23. Zemstov, S.P. & Baburin, V.L. (2019). Predprinimatel'skie ekosistemy v regionakh Rossii [Entrepreneurial Ecosystems in the Russian Regions]. *Regional'nye Issledovaniya*, no 2, pp. 4–14.

## OFFICIAL DOCUMENTS

---

1. Eurostat (12.03.2020). *Business Demography by Size Class (from 2004 onwards, NACE Rev. 2)*. Available at: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/structural-business-statistics/entrepreneurship/indicators> (accessed: 20 August, 2020).
2. *National Project “Small and Medium-sized Enterprises and Support of Individual Entrepreneurial Initiative”* [Natsional'nyy proekt «Maloe i srednee predprinimatel'stvo i podderzhka individual'noy predprinimatel'skoy initsiativy»]. Available at: <http://government.ru/info/35563/> (accessed: 20 August, 2020).
3. Rosstat (2014). *The Official Statistical Methodology for the Formation of the Business Demography Indicators. Approved by Order of the Federal State Statistics Service dated August 29, 2014, No. 541* [Ofitsial'naya statisticheskaya metodologiya formirovaniya pokazateley biznes-demografii. Utverzhdena Prikazom Rosstata ot 29 avgusta 2014 g. No 541]. Available at: <https://www.gks.ru/folder/14036> (accessed: 20 August, 2020).
4. Rosstat (26.12.2019). *Business-demography Statistics* [Demografiya organizacij]. Available at: <https://www.gks.ru/folder/14036> (accessed: 20 August, 2020).
5. Rosstat (02.06.2020). *Business-Demography Indicators* [Pokazateli demografii organizatsiy]. Available at: [https://gks.ru/free\\_doc/new\\_site/business/inst-preob/demo-org.htm](https://gks.ru/free_doc/new_site/business/inst-preob/demo-org.htm) (accessed: 20 August, 2020).
6. *The Strategy for Development of Small and Medium Entrepreneurship in Russia till 2030* [Strategiya razvitiya malogo i srednego predprinimatel'stva v Rossiyskoy Federatsii na period do 2030 goda]. Available at: <http://government.ru/docs/23354/> (accessed: 20 August, 2020).

# ПРИМЕНЕНИЕ БЛОКЧЕЙНА В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ: ПЕРСПЕКТИВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ<sup>1</sup>

**Талапина Э.В.<sup>2</sup>**

## Аннотация

*Предметом исследования являются общественные отношения в области цифрового государственного управления, а именно возможности применения в государственном управлении цифровой технологии блокчейна. Исследование имеет целью выявить направления нормативного регулирования государственного управления для создания правовых условий применению технологии блокчейна органами государственной власти. В его основу легли работы зарубежных и российских авторов в области государственного управления, а также стратегические правовые акты. Главным препятствием к внедрению блокчейна в государственном управлении называется противоречие между вертикально выстроенным государственным управлением и децентрализованной природой блокчейна. Помимо этого, в статье описаны сходства технологии блокчейна и нового государственного управления, определены типы государственных функций, при осуществлении которых блокчейн может оказаться наиболее эффективным.*

*Сформулированные в литературе выводы относительно предпочтения государством закрытых блокчейнов, позволяющих сохранять контроль за осуществляемыми транзакциями, спроецированы посредством метода аналогии на область правового обеспечения государственного управления. Распространение полученных в науке государственного управления результатов на правовую сферу позволило раскрыть конкретные проблемы, которые требуют обновленного в связи с блокчейном правового регулирования в рамках законодательства о государственном управлении. Комплексное правовое регулирование затронет как состав и порядок осуществления государственных функций, так и институциональные основы государственного управления. В отдельной проработке нуждается порядок разрешения возникающих споров. Задача усложняется отсутствием в России системного нормативного регулирования процесса государственного управления. В результате исследования*

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

<sup>2</sup> Талапина Эльвира Владимировна – доктор юридических наук, доктор права (Франция), ведущий научный сотрудник Центра технологий государственного управления, Институт прикладных экономических исследований, РАНХиГС РФ. Адрес: 119571, Москва, пр. Вернадского, д. 82. E-mail: talapina-ev@ranepa.ru



*выявлены ключевые направления нормативного реформирования в области государственного управления, допускающего применение технологии блокчейна, даны предложения по совершенствованию законодательства. Предложенные выводы могут использоваться в ходе нормативной коррекции в рамках национального проекта «Цифровая экономика».*

**Ключевые слова:** блокчейн; цифровизация; государственный сектор; управление; право; законодательство.

Преодоление таких традиционных управленческих проблем, как коррупция, недостаточная прозрачность, длительные сроки реагирования связываются в последнее время с технологией блокчейна, нашедшей успешное применение в бизнес-проектах. Прозрачность принятия управленческих решений, повышение надежности хранения кумулируемых государством данных являются несомненным условием укрепления доверия граждан к государственной системе, которого сегодня так не хватает. Взять, к примеру, хроники реагирования российской власти на пандемию коронавируса и недоверие общества к официальной статистике заболевших Covid-19 и смертности от этого вируса. Цифры, представленные общественности, заставили усомниться в их достоверности, и подвигли экспертов на сопоставление их со сведениями загсов, соотношением общего количества умерших и зарегистрированных жертв среди медицинского персонала, к использованию искусственного интеллекта для анализа данных и т.п. Если бы сбор таких медицинских данных осуществлялся на базе блокчейна, обеспечивающего достоверность и неизменность записей, ситуация была бы иной. Для того чтобы данная технология стала применяться, следует, прежде всего, определить, насколько она необходима государству.

## Блокчейн и его возможности: краткий анализ

Технологию распределенного реестра можно считать уже неплохо изученной. Этот способ распределенного хранения и обмена данными испытан в частном секторе, что позволило выделить основные характеристики и систематизировать ожидания. Среди известных технологий распределенного реестра (Tangle, Hashgraph, TraceChain) именно блокчейн на сегодня – самая апробированная и распространенная, в этой связи нередко данные термины отождествляются. Успешность решения бизнесом организационных проблем при помощи блокчейна в мировой практике подтолкнула государство к соответствующим экспериментам в области государственного управления.

Относительно значения технологии блокчейна для государства и государственного управления в научной литературе наблюдается широкий диапазон мнений. Помимо реалистичных оценок существует также позиция о едва ли не замене государства блокчейном: поскольку транзакции, осуществляемые непосредственно государственными органами, могут совершаться посредством блокчейна, работающего на платформах, поддерживаемых государством, получается, что данные функции могут выполняться

и без участия государства (Ølnes et al., 2017, с. 358). Можно встретить и более категоричные прогнозы о низведении государства до автоматических технических функций по обслуживанию населения.

Насколько такие предположения верны? Действительно, к преимуществам блокчейна относят прозрачность, доверие, высокую скорость транзакций, что, казалось бы, отвечает решению традиционных управленческих проблем (в частности, малодинамичной бюрократии и коррупции). В одном из первых исследований, посвященных технологиям распределенного реестра, отмечена большая роль общего реестра в «унификации» совместного источника справочных данных (государственные органы по всей стране будут работать с одинаковой достоверной информацией), что снижает вероятность несоответствий (Distributed Ledger Technologies, 2017). Новая информация синхронизируется на компьютерах всех пользователей непосредственно после любого внесения изменений в данную базу. Таким образом, отпадает необходимость в наличии центрального депозитария, в функции которого входит хранение базы данных, поддержание ее актуальности, защита от атак, поскольку потеря базы на одном и даже нескольких компьютерах никак не повлияет на сохранность информации: такие же копии хранятся у других пользователей. А если этих виртуальных хранилищ тысячи, миллионы или десятки миллионов, то такую базу данных можно считать относительно неуязвимой (Антонян, Аминов, 2019, с. 167–177).

Но возможно ли применить подобный «классический» блокчейн в государственном управлении? Дело в том, что изначальное понимание децентрализованного реестра как открытой системы, в которой не существует централизованного контроля, мало соответствует государственным задачам, значимым в масштабе всей страны. Если перевести государственные услуги на полностью децентрализованный блокчейн (как биткоин), реализация этой государственной функции подвергается мало прогнозируемым рискам с весьма значительными последствиями – в случае технического срыва, к примеру. Это поставит под угрозу и реализацию прав граждан, и национальную безопасность. Именно поэтому большинство исследователей склоняется к варианту адаптации к государственным нуждам контролируемых блокчейнов (закрытых), которые позволяют оставить за государственным органом контроль за функционированием системы, а также возможность при необходимости вмешиваться. Например, об этой модели говорится в отношении популярного предложения перевести на блокчейн регистрацию недвижимости: при таком подходе ЕГРН останется в ведении Росреестра как электронная база (с условием, что в качестве правообладателей фигурируют те лица, которые в распределенном реестре являются последними зарегистрировавшими транзакцию) (Бевзенко, 2018, с. 128–132).

Получается, что с технической точки зрения способы использования распределенных реестров в частном секторе и для нужд государства не отличаются, а вот цели в каждом случае будут разными. Так, если изначальный блокчейн (открытый) как нельзя лучше отвечал запросам бизнеса на подконтрольность и прозрачность транзакций (со стороны участников), то для выполнения государственных функций почти всегда требуется иденти-

кация участников, контроль за достоверностью данных, проверка и валидация этих данных со стороны какого-либо государственного органа. Помимо этого, если сеть будет ограничена несколькими узлами, выигрывает и скорость передачи данных, и общий уровень доверия к системе. А такие возможности содержит только закрытый (или консорциумный, эксклюзивный) блокчейн.

Однако подобные модели блокчейна минимизируют его изначально декларируемые преимущества децентрализации, ведь они могут быть организованы «внутри государства», практически без делегирования каких-либо функций в частный сектор и разгрузки сектора публичного (к чему стремится децентрализация). А это значит, что закрытый блокчейн становится дорогой альтернативой неревolutionного характера традиционному государственному управлению.

Кроме того, в случае с применением технологии блокчейна в государственном управлении его качественные характеристики будут не так ценны и востребованы, как в частном секторе. Например, одно из достоинств блокчейна – неизменность записей – не всегда удовлетворяет юристов, если речь идет, скажем, о государственной регистрации объекта. В частности, то обстоятельство, что ошибки и неправильные сделки, когда-либо имевшие место, останутся записанными навсегда. Разумеется, есть возможность усовершенствовать предполагаемую схему регистрации. Цивилисты рассчитывают, что принцип бесповоротности записи реестра (если лицо добровольно обратилось к регистратору с заявлением о регистрации перехода либо обременения права, то недействительность сделки, во исполнение которой было подано заявление, не влечет за собой аннулирования записи реестра) не нарушит права третьих лиц, если у них будет возможность потребовать изменения записи в реестре в течение определенного времени (Бевзенко, 2018, с. 129). Нетрудно заметить, что в данном варианте бремя ответственности ложится на участников сделки (частных лиц). Есть другой вариант, представленный французским регулятором в области информации CNIL (Национальная комиссия по информатике и свободам), который, не концентрируясь на уже совершенных записях, показывает потенциал блокчейна по реализации права на исправление и предполагает достаточно активное вмешательство участника блокчейна (которым может быть государственный орган). То, что изменить записанные в блок данные невозможно, должно заставить ответственное за обработку лицо включить обновленные данные в новый блок. Действительно, даже если первая сделка будет всегда появляться в блоке, последующая сделка может аннулировать ее. Таким образом, к ошибочным данным, которые должны быть удалены, можно применить тот же вариант решения, как и в случае с запросом на удаление персональных данных (CNIL, 2018).

Так или иначе, реализация права на исправление связывается с наличием «контролирующего» органа. Кроме того, даже частные контролируемые стороны, создавшие блокчейн, могут принять решение об изменении истории блокчейна: в качестве примера можно привести раскол в Ethereum BC в 2016 г. из-за расхождений во взглядах на то, как обращаться с серьезным хакерским проникновением (Ølnes et al., 2017, с. 356).

Другое настораживающее юристов качество блокчейна – анонимность. Собственно, именно анонимность транзакций с биткоином лежит в основе его длительного официального неприятия и даже противодействия со стороны государства. Но данное опасение во многом потеряло свою актуальность, ведь при массовой апробации технологии стало ясно, что блокчейн не так уж анонимен, как это было принято считать. Действительно, система блокчейнов служит виртуальной записью всех транзакций в сети, доступной для всех пользователей блокчейна. «Прозрачность» и общедоступность блокчейна означают, что любой пользователь, имеющий достаточный уровень компьютерной грамотности, способен отслеживать цифровые следы анонимных трейдеров. Поскольку ведется полный учет всех транзакций, включая информацию о том, кто добавил данные или транзакции в блокчейн, то и в случае мошеннических данных можно установить, кто предоставил эти данные. Согласно информации Комиссии ЕС, уже появился ряд частных фирм, которые специализируются на деанонимизации биткоин-транзакций (Левашенко, Ермохин, Кузьменков, 2019, с. 47). Поэтому анонимность в блокчейне, и в отношении криптовалют в частности, – «не больше чем миф, поскольку большинство криптовалют оставляют цифровые следы и позволяют проследить транзакции» (Судец, 2019, с. 29).

Таким образом, за определенный период накопился ряд решений, позволяющих, в том числе, адаптировать технологию блокчейна к нуждам государственного управления. При этом основной тенденцией здесь является отказ от открытого блокчейна. Этот тип блокчейна можно назвать проблемным для нашего законодательства и государственного управления, а также для устоявшегося понимания государственного суверенитета. Но именно в силу данных причин лишь открытый блокчейн можно считать истинной инновацией, которая могла бы поменять сложившуюся государственно-правовую архитектуру.

### Блокчейн в государственных масштабах: замена государственному управлению?

Если посмотреть на блокчейн не с технологической, а с государственно-управленческой точки зрения, то очевидно, что децентрализация активно перераспределяет ответственность за публичные задачи. Происходит отказ от централизованного управления в пользу исполнения публичных функций частными организациями, а это уже приватизация публичных функций. К примеру, лондонская компания Everledger на базе блокчейна организовала реестр для сертификации бриллиантов и ведения истории сделок, сопряженных с ними. Компания регистрирует бриллианты в блокчейне, записывая все их данные. По сути, государственные задачи контроля в данной области и борьбы с нарушениями перешли в частную сферу при помощи технологического обеспечения.

К подобным изменениям должно быть готово и само общество, в особенности это касается России, где контроль и гарантии привыкли связывать исключительно с государством. По мнению отечественных экспертов, воз-

возможные риски ослабления регулятивных возможностей государства требуют более тщательной оценки эффектов от использования криптовалют и сопоставления ее результатов с потенциальными масштабами реформирования государственной системы регулирования экономики (ЕАЭК, 2019, с. 15).

Подобные рассуждения выводят на новый уровень дискурса, а именно рассмотрение блокчейна не просто в качестве новой информационно-коммуникационной технологии, но и, что более существенно, как нового способа управления, который конкурирует с другими экономическими институтами капитализма, такими как фирмы, рынки, сети, контракты и правительства (Davidson et al., 2016). И главный вопрос здесь – готово ли российское государство к децентрализации и приватизации государственных функций?

Суть централизованного управления, которое мы привыкли наблюдать долгие годы, сводится к контролю за общим благом и коллективными правами. У распределенных реестров задача совершенно противоположная – распределение функций и ответственности. Умелое и гибкое управление и без технологий зачастую прибегает к децентрализации, «разгружая» властную вертикаль. Но всегда ли государственному управлению нужна децентрализация? Представляется убедительной позиция, согласно которой у технократического подхода к управлению есть пределы, и не всегда децентрализация становится лучшим выбором. Например, трудно определять политику при помощи алгоритмов и двоичных кодов, ведь политика – это искусство, происходящее от этической сферы человеческого существа и принадлежащее ему исключительно как созданию, «обеспеченному сознанием и совестью» (ст. 1, Всеобщая декларация прав человека).

Часто программисты преувеличивают эффективность шифрования и кодов как политических инструментов, способных верифицировать и соединять отдельные решения без посредников. Мы разделяем мнение М. Атзори о том, что политика и управление намного больше, чем простое соединение голосов, хранение баз данных в синхронизации или предписание сделок через алгоритмы: возможность видеть мир во всей его сложности контекстно-зависима, и это требует этического соизмерения, а также прямого человеческого участия. Не стоит также забывать, что сочувствие и совесть – незаменимые компоненты любого социального и политического взаимодействия, а информационная эффективность и автоматизация – не окончательная цель человеческих сообществ. Если заменить полностью политическое государство блокчейном, граждане могут больше не рассматривать себя как часть целого, потому что общее будет заменено несметным числом непосредственных действий человека. По сути, это можно охарактеризовать как предполитическое состояние общества, где люди не являются гражданами (Atzori, 2016).

В литературе также отмечается, что блокчейн создает угрозы государственному суверенитету. Это связано, во-первых, с геополитическими проблемами вокруг майнинга. Так, в Европе существуют опасения относительно возможной дестабилизирующей роли Китая и России, но в то же время блокчейн рассматривается как возможность перераспределения власти во всем мире, в частности, как шанс избавиться от доминирования США,



ведь нынешние интернет-гиганты не контролируют этот новый интернет-протокол (см.: *Assemblée nationale*, 2018).

Во-вторых, соревнование по блокчейн-протоколам должно постепенно уступить место более конкурентной логике. Квази-монопольная централизация уже стала нормой в цифровой экономике. В каждой рыночной услуге появился свой доминирующий игрок – поисковые системы и электронная почта (Google), электронная торговля (Amazon), социальные сети (Facebook), мобильный интернет и продажа музыки (Apple), связь с водителями такси (Uber), аренда жилья (Airbnb) и т.п. Возможно, именно блокчейн поможет реструктурировать различные отрасли и услуги.

При этом на Западе подчеркивается технологический и политический тупик теоретической идеи о суверенных блокчейнах, которые не являются удовлетворительным ответом на проблемы суверенитета. Действительно, открытый (публичный) блокчейн по определению является открытой, свободной от прав и использования, универсальной системой, в то время как «блокчейн суверенного государства» будет закрыт, с имеющимся разрешением на доступ со стороны государственных органов. Но это не исключает более укрупненных вариантов. Франция, к примеру, выступает за разработку европейских блокчейнов, которые, не будучи суверенными, были бы созданы на европейской земле, с уважением европейских политических, философских и моральных принципов, в особенности с точки зрения устойчивого развития и защиты персональных данных и потребителей. Отчасти с такой целью в 2018 г. в Европейском союзе была создана обсерватория блокчейна. В докладе рабочей группы «Франция – Стратегия «Вызовы блокчейна» под председательством Ж. Толедано (Toledano, 2018) утверждается, что после периода бесконтактных экспериментов пришло время «выйти из песочницы». Большинство игроков сегодня готовы к новому этапу, а именно к принятию государством мер по созданию правовой основы и правил, которые позволяют полностью развивать эту новую технологию.

Так можно ли считать блокчейн заменой государственному управлению? Думаается, нет. Приведем аргументы против замены управления блокчейном.

Во-первых, полный отказ от централизованного управления в пользу децентрализованного ведет к отказу от контроля за общим благом и коллективными правами. Децентрализация через распределенные блокчейны главным образом означает приватизацию публичных функций, с преобразованием государственных служб и прав граждан в новый прибыльный частный бизнес. В этом смысле блокчейн – реальная угроза государству как таковому, и при таких условиях государство просто не станет его широко применять.

Во-вторых, полная прозрачность, которую гарантирует блокчейн, может стать нежелательной, например, если речь идет о государственных поставках в условиях войн и политических конфликтов. То же самое относится к исполнению бюджета (теоретически государственный бюджет можно перевести на распределенный реестр, но готово ли государство к такой степени прозрачности?).

В-третьих, завоеванные веками права граждан, гарантированные государством, ставятся под угрозу лишь тем, что частная самоуправляемая система даже не обязана ими руководствоваться. Гораздо разумнее ставить



задачу исследования новых политических и социальных параметров с целью интегрирования применения прорывных технологий, в числе которых блокчейн, с правами граждан, равенством, социальной сплоченностью, толерантностью и защитой государственного сектора (см.: Atzori, 2016).

Таким образом, децентрализация управления через открытые, распределенные блокчейны, как биткоин, представляет серьезные риски и недостатки, которые перевешивают преимущества. Основанное на блокчейне управление должно рассматриваться как организационная теория – со значительными техническими и управленческими преимуществами для рынков, частных услуг, сообществ, но не как автономная политическая теория (там же).

Наконец, необходимо отметить и то, что введение блокчейна – довольно затратное мероприятие. Блокчейн может оказаться неразумной тратой средств для государства, если пытаться его внедрять, например, для стратегического планирования, но если речь идет преимущественно об исполнении, о контроле за движением средств, его потенциал способен принести пользу.

Так, в России традиционно много проблем возникает в сфере ЖКХ, где не хватает прозрачности и ясности, зато много коррупции и нецелевых трат. Попытки централизовать эту систему принесли мало пользы<sup>3</sup>. Возможно, именно включение субъектов ЖКХ в прозрачную децентрализованную систему позволит вывести на свет все совершаемые транзакции. Очевидно, эта идея в определенной мере учтена в проекте дорожной карты Ростеха, которой предусмотрено внедрение распределенных реестров в маркировку товаров и сферу ЖКХ (в целом на развитие блокчейна в России до 2024 г. планировалось потратить 28,4 млрд руб.). Учитывая вышеизложенное, государству стоило бы присмотреться к блокчейну лишь в тех сферах, где традиционное управление показывает слабую эффективность.

## Блокчейн и теория управления: неплохо подготовленная почва

Волны административных реформ, начиная с 70-х гг. XX в., не были напрямую продиктованы технологиями. Их истоки – в эволюции теорий государственного управления, «призывающих» привлечь к управлению частный сектор. Новый государственный менеджмент, сетевое государство, эффективное государство и другие концепции привели к разного рода новациям с разделением ответственности за публично значимые дела между государством, гражданским обществом и бизнесом, к развитию саморегулирования, мягкого права. С межгосударственными объединениями возникли новые виды нормативных актов, а масштабные приватизации (материальные и функциональные) поощрили передачу выполнения многих публичных задач в частный сектор. Глобализация обусловила синхронность реформ и в какой-то мере универсальность распространяемых техник. Соответственно, Россия также была вовлечена в означенные процессы.



<sup>3</sup> См. Федеральный закон от 21.07.2014 N 209-ФЗ «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 22.07.2014).

Многолетние практики реформирования государственного управления подготовили общество к восприятию цифровых технологий с их трансформирующим влиянием. Так, уже доцифровая концепция нового государственного управления подразумевала новые роли людей. Постепенно потребители услуг становятся их разработчиками, сопроизводителями и оценщиками. А государственным органам достается роль не единственного, а только одного из многих игроков. В этом процессе технологии рассматриваются скорее как обеспечительные инструменты для поддержки и введения отдельных электронных этапов. Но более глубокое внедрение технологий в управленческий процесс претендует на куда более глобальные и концептуальные изменения.

Сопоставление основных черт, характеризующих как новое государственное управление, так и технологии блокчейна, приводит к обнаружению очевидного сходства технологической стороны блокчейна и преобразующей парадигмы нового государственного управления. На Рисунке 1 представлены результаты сравнения элементов нового государственного управления (далее – НГУ) и блокчейна, проведенного австралийскими исследователями (Brinkmann, Heine, 2019). Они считают полученный результат предварительным и нуждающимся в дальнейшем подтверждении или корректировке в рамках эксперимента. Вывод о том, является ли соответствие достаточно высоким или низким, основывается на дублировании содержания той или иной характеристики, а также существующих связях (например, сети нового государственного управления основаны на децентрализации, следовательно, степень соответствия высока).

Рисунок 1

### Сравнение НГУ и блокчейна

Ключевые характеристики блокчейна	Ключевые элементы НГУ		
	Добровольные сети совместного производства	Межорганизационное управление	Контракты и доверительное управление
Достоверность данных			
Децентрализация			
Консенсус			
Транспарентность			
<b>Характеристики управления на основе блокчейна</b>			
Директивные правила			
Подотчетность			
Стимулы			

 Высокая степень соответствия

 Низкая степень соответствия

Источник: (Brinkmann, Heine, 2019).

Основные результаты данного сравнения представлены с учетом их разбивки по циклам государственного управления.

Во-первых, в рамках стратегической функции государства требуется достаточно интенсивная правительственная координация, поскольку стратегия определяет не только стратегические аспекты процесса оказания услуг (например, какая услуга входит в сферу охвата), но и основы настройки технологии блокчейна (принятие решения об использовании протокола или механизма достижения консенсуса). Несмотря на это, блокчейн способен охватить большинство этапов определения стратегии: он позволяет координировать процесс разработки стратегии оказания услуг, поскольку обеспечивает механизмы обработки предложений, организованного обмена между различными участниками и процедуру голосования. При этом интенсивные переговоры, которые выступают характерной чертой любого стратегического процесса, не могут быть обеспечены блокчейном, так как они не всегда следуют формальным процедурам. Кроме того, алгоритмами блокчейна вряд ли может быть распознано оппортунистическое поведение.

Во-вторых, в отношении элемента проектирования становится очевидным, что совместное производство в полном объеме технически невозможно, т. е. одновременное проектирование и потребление (в данном контексте – «реализация») услуги не могут быть осуществлены, поскольку блокчейн по определению требует предустановленных в коде для функционирования системы правил. Тем не менее технология блокчейна дает возможность использовать смарт-контракты для предоставления индивидуальных услуг. Однако, как и в случае со стратегическим элементом, интенсивные переговоры или обсуждения по разработке процесса оказания услуг, скорее всего, придется проводить вне цепочки.

В-третьих, элемент реализации ясно показывает, что выполнение заранее установленных правил является основным преимуществом блокчейна. Смарт-контракты могут использоваться как локально, так и глобально для обеспечения прав и обязанностей граждан, бизнеса или государства. Прямое участие государства также не является обязательным. Хотя отдельные виды услуг могут существовать изолированно друг от друга, одна из услуг может выступать в качестве связующего звена для координации иных услуг. Однако в контексте нового государственного управления ключевое соображение заключается в том, что совместное производство является добровольным и для граждан, и для бизнеса. Сомнительно, что данная модель приемлема для услуг на основе технологии блокчейна, поскольку все закодировано заранее.

И в-четвертых, в целях проведения мониторинга и оценки сбор данных государственными служащими может легко осуществляться из блокчейна. Устанавливаемые правила также обеспечивают доступность необходимых государственному служащему данных и оказывают содействие в оценке ожидаемых результатов фактическим.

Таким образом, становится очевидным, что чем формальнее деятельность, тем выше способность блокчейна поддерживать субъектов, деятель-

ность которых направлена на координацию или совместное производство. Следовательно, технология блокчейна оказывается полезной в области оказания, мониторинга и оценки услуг и, в свою очередь, менее ценна, когда речь заходит о концептуальной деятельности в рамках стратегии и проектирования (Brinkmann, Heine, 2019).

Этот квалифицированный анализ показывает, что, во-первых, использовать блокчейн в государственном управлении целесообразно выборочно, во-вторых, некоторые этапы управленческого процесса к нему неплохо приспособлены, в-третьих, блокчейн будет эффективен там, где требуется наладить взаимодействие множества участников (например, если в реализации государственной функции задействовано несколько государственных органов).

## Правовое обеспечение государственного управления: направления реформирования

Достижения науки управления в области оценки блокчейна применимы для анализа правового обеспечения государственного управления, поскольку нормативные акты формализуют социальные отношения. Если в управленческой науке высказаны опасения, что широкое внедрение блокчейна снизит значение государственных органов как таковых, а некоторые традиционные государственные функции могут исчезнуть, то в праве данное опасение выражается в потенциальном снижении значения официального нормативного регулирования, так как блокчейн в значительной мере регулируется кодом.

В этой связи уместно упомянуть два общих подхода к оценке технологического фактора в праве. Первый подход можно назвать технократическим, в его основе лежит киберлибертарианство, или цифровой либертарианизм (Туликов, 2016, с. 236). По мнению киберлибертарианцев, в условиях киберпространства роль права ограничена ввиду низкой регулятивной силы национального права. Поскольку распространение информации в сети происходит глобальным образом, не считаясь с территориальными границами государств, уменьшается и роль государственного суверенитета. У киберпространства свои законы, определяемые техническими характеристиками передачи и фиксации данных. Таким образом, согласно данной теории, в цифровых условиях ценность права значительно снижается.

Второй подход олицетворяет собой сопротивление традиционных юристов наступлению технологий. В соответствии с ним, право за период своего существования сталкивалось с самыми различными вызовами, в том числе технологическими, но ему рано или поздно удавалось «ввести» появлявшиеся новшества в русло классического правового регулирования. Так случилось с появлением автомобилей, самолетов и пр., деятельность в отношении которых постепенно нашла свою нишу в действующем законодательстве. То есть право – достаточно динамичная система, способная развиваться и меняться, сохраняя при этом свои классические черты.

Учитывая достаточную готовность общества и государства к проблематике блокчейна, можно утверждать, что правовое обеспечение государственного управления способно адаптировать технологию блокчейна к сложившейся правовой системе. Задача при этом усложняется отсутствием в России системного нормативного регулирования процесса государственного управления (Южаков, 2020). Можно спрогнозировать изменения действующего законодательства, как минимум, в следующих направлениях.

Во-первых, потребуют правового оформления изменения в составе и порядке осуществления государственных функций. Поскольку блокчейн наиболее результативен в формализованной, исполнительской деятельности, он более перспективен в регистрационной, разрешительной, а также контрольно-надзорной деятельности. Соответственно, при осуществлении именно данных государственных функций возможны процедурные изменения. Так, оказание государственной услуги при помощи блокчейна не просто максимально автоматизирует ее, но и сокращает сроки, количество предоставляемых заявителем документов. Продвинутая цифровизация способна привести к персонализации государственных услуг, их опережающему предоставлению даже без запроса заявителя.

В литературе описываются перспективы создания даже персонализированных законов – технология блокчейна может быть использована для создания децентрализованной системы псевдоименованного «легального блокчейна», содержащего все соответствующие параметры для «правительственной» персонализации (Hacker, 2018). Такой сценарий – достаточно революционный вариант развития событий. Но даже сама возможность применения блокчейна при оказании государственных услуг потребует значительных изменений законодательства – как базового закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», так и отраслевых (например, Федеральный закон от 13.07.2015 N 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»).

Во-вторых, потребуется нормативное оформление изменений компетенции органов государственной власти. То, что орган власти действует в рамках отведенной ему компетенции, – постулат административного права. Это значит, что полномочия органов государственной власти как участников системы блокчейна должны быть сформулированы в общем порядке в тех актах, которые определяют их компетенцию. Отдельной проработки заслуживает механизм консенсуса в принятии решения несколькими субъектами государственного управления – например, в случае перевода на блокчейн разрешительной функции, когда для вынесения окончательного решения по выдаче разрешения требуется согласие нескольких субъектов. В этом случае может оказаться полезной разработка типовых соглашений государственных органов об участии в блокчейне. Нужно учитывать, что все участвующие в системе органы должны быть предварительно введены в качестве участников в систему блокчейна, а это не просто техническое действие – для него нужно юридическое основание.



В-третьих, потребуются изменения, связанные с установлением юридической значимости документов, сгенерированных в результате действий на базе блокчейна. Для российского правосознания традиционно свойственно уважительное отношение к бумажным документам. К примеру, несмотря на то, что выписка из реестра недвижимости с 15 июля 2016 г. заменила собой свидетельство (выдаваемое ранее в бумажной форме) и даже, будучи актуальной на соответствующую дату, предоставляет больший объем информации, многие покупатели квартир предпочитают по-прежнему ориентироваться на свидетельство, которое не обеспечивает достоверности сведений (Бадулина, 2017). Кроме того, на практике переход на электронные выписки не особенно приветствуется органами внутренних дел, у которых нет прямого доступа к реестру недвижимости, и они продолжают требовать подтверждения подлинности сведений от Росреестра.

В-четвертых, субъектами государственного управления могут выступать не только органы исполнительной власти. К исполнению государственной функции могут привлекаться разного рода организации, в том числе частные (например, банки). А это актуализирует проблему соотношения публичного и частного начала в правовом обеспечении государственного управления. Будучи глобальной и, следует признать, плохо продуманной в российском праве вообще, в свете блокчейна она обретает новые грани, в том числе, применительно к обработке данных. Частные участники блокчейна при осуществлении государственной функции должны четко следовать правилам обработки персональных данных граждан. Нормативного урегулирования требует правовой режим данных, поступающих в систему и хранящихся в ней. Возможно, стоит установить дифференцированные по форме и объему режимы доступа к данным блокчейна с учетом компетенции органов власти и объема полномочий, выполняемых частными субъектами в рамках блокчейна.

Нельзя не упомянуть о проблеме более общего плана – выработке критериев достижения баланса публичного и частного права. Это связано с опережающим развитием частного права в отношении технологии блокчейна (так, биткоин на настоящий момент рассматривается в рамках частного права). У государства возникает соблазн применить нормы частного права к государственно-управленческим отношениям. Соблазн, перерастающий в риск, способный нарушить баланс публичного и частного права, нивелировать публично-правовую специфику отношений государственного управления.

Отдельная задача – интероперабельность данных, которыми обладают участники системы распределенного реестра, которая должна быть обеспечена за пределами блокчейна и даже до его создания, а также их доступность. Именно интернет-гиганты, да и просто частные субъекты накопили большое количество данных, которые могут потребоваться государству. Вопрос в том, способно ли государство получать надежный доступ к необходимым данным, находящимся в руках частного сектора? (ЦСР, 2019, с. 12).

В-пятых, функционирование блокчейна как распределенной системы не может предполагаться абсолютно беспроблемным и бесконфликтным,



особенно на первых порах. В принципе, способы разрешения споров могут быть заложены еще при разработке алгоритма, на котором основывается конкретная система блокчейна. Но, помимо технического, остается и традиционный судебный способ разрешения споров, будучи гарантированным статьей 46 Конституции России. Следовательно, необходимо законодательно определить компетенцию надлежащего суда по данной категории споров (возможно, такие споры образуют отдельную категорию дел, или же достаточно определить особенности рассмотрения таких споров в рамках публично-правовых споров). В основе всей этой конструкции – идея ответственности участников блокчейна (за обращение с персональными данными, за правильность совершенных действий по оказанию государственной услуги и др.).

Перечисленные перспективы непосредственно сказываются на облике будущего государственного управления и его нормативного регулирования.

## Заключение

Целью исследования было выявление направлений реформирования нормативного регулирования государственного управления для создания правовых условий применения технологии блокчейна органами государственной власти. Уже ясно, что комплексное нормативно-правовое регулирование затронет как состав и порядок осуществления государственных функций, так и институциональные основы государственного управления. Государство никогда не готово поставить себя под угрозу, поэтому будет стремиться адаптировать под свои нужды не открытый, а закрытый тип блокчейна. Праву в этом процессе отводится его традиционная регулирующая роль.

В науке уже высказывались идеи о том, что увлеченность автоматизацией «вполне укладывается в русло и так уже произошедших в российском праве изменений в виде утраты обратной связи со сложными турбулентными процессами, определяющими состояние современного общества. Автоматизация работы по созданию и применению правовых норм является лишь логичным этапом развития идей механистического отношения к праву как к некой замкнутой на себе системе иерархически организованных норм» (Иванов, Войниканис, 2018). Конечно, влияние цифровых технологий ставит более глобальные вопросы о роли права в обществе. Если право проявит себя гибким универсальным регулятором (а так и есть), то оно имеет все шансы сохранить прежние позиции и в цифровом государстве, избрав путь адаптивного использования цифровых технологий для решения и новых, и старых – доцифровых – проблем.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Антонян Е.А., Аминов И.И. Блокчейн-технологии в противодействии кибертерроризму // Актуальные проблемы российского права. – 2019. – № 6. – С. 167–177.
2. Бадулина Е.В. Система государственной регистрации недвижимости в России: этапы становления и перспективы развития // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2017. – № 7. – С. 6–17.
3. Бевзенко Р.С. Основные направления изменения законодательства о регистрации прав на недвижимое имущество в связи с внедрением технологии распределенных реестров: взгляд цивилиста // Закон. – 2018. – № 2. – С. 128–132.
4. ЕАЭК. Криптовалюты и блокчейн как атрибуты новой экономики. Разработка регуляторных подходов: международный опыт, практика государств – членов ЕАЭС, перспективы для применения в Евразийском экономическом союзе. – М.: ЕАЭК, 2019.
5. Иванов А.Ю., Войниканис Е.А. Право четвертой промышленной революции в России: поиск точки опоры // Закон. – 2018. – № 5. – С. 42–53.
6. Левашенко А.Д., Ермохин И.С., Кузьменков М.Ю. Право и криптоэкономика: в поисках баланса // Судья. – 2019. – № 2. – С. 44–48.
7. Судец И.В. Блокчейн как технология // Судья. – 2019. – № 2. – С. 28–31.
8. Туликов А.В. Зарубежная правовая мысль в условиях развития информационных технологий // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2016. – № 3. – С. 235–243.
9. ЦСР. Аналитический отчет «Вопросы регулирования цифровой экономики». – М.: ЦСР, 2019.
10. Южаков В.Н., Талапина Э.В., Добролюбова Е.И., Тихомиров Ю.А. Инициативный проект закона об обеспечении качества государственного управления. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020.
11. Assemblée nationale. Rapport d'information sur les chaînes de blocs (blockchains), 12 décembre 2018. URL: [http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/micblocs/l15b1501\\_rapport-information](http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/micblocs/l15b1501_rapport-information) (дата обращения: 10.04.2020).
12. Atzori M. Blockchain Technology and Decentralized Governance: Is the State Still Necessary? URL: <https://ssrn.com/abstract=2709713> (дата обращения: 10.04.2020).
13. Brinkmann M., Heine M. Can Blockchain Leverage for New Public Governance? A Conceptual Analysis on Process Level // Proceedings of the 12th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance (ICEGOV2019). VIC, Australia, Melbourne. 2019. URL: <https://dl.acm.org/doi/pdf/10.1145/3326365.3326409> (дата обращения: 10.04.2020).
14. CNIL. La Blockchain: quelles solutions pour un usage responsable en présence de données personnelles? URL: [https://www.cnil.fr/sites/default/files/atoms/files/la\\_blockchain.pdf](https://www.cnil.fr/sites/default/files/atoms/files/la_blockchain.pdf) (дата обращения: 10.04.2020).
15. Davidson S., De Filippi P., Potts J. Disrupting governance: The new institutional economics of distributed ledger technology. URL: <http://ssrn.com/abstract=2811995> (дата обращения: 10.04.2020).

16. Distributed Ledger Technologies for Public Good: leadership, collaboration and innovation. URL: [http://chrisholmes.co.uk/wp-content/uploads/2017/11/Distributed-Ledger-Technologiesfor-Public-Good\\_leadership-collaboration-and-innovation.pdf](http://chrisholmes.co.uk/wp-content/uploads/2017/11/Distributed-Ledger-Technologiesfor-Public-Good_leadership-collaboration-and-innovation.pdf) (дата обращения: 10.04.2020).
17. Hacker P. The Ambivalence of Algorithms. Gauging the Legitimacy of Personalized Law // Bakhoun Mor, Conde Gallego Beatriz, Mackenrodt Mark-Oliver, Surblytė-Namavičienė Gintarė (Eds.). *Personal Data in Competition, Consumer Protection and Intellectual Property Law. Towards a Holistic Approach?* Springer. 2018. URL: <https://doi.org/10.1007/978-3-662-57646-5> (дата обращения: 10.04.2020).
18. Ølnes S., Ubacht J., Janssen M. Blockchain in government: Benefits and implications of distributed ledger technology for information sharing // *Government Information Quarterly*. 2017. September. Vol. 34. No. 3. P. 355–364. URL: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2017.09.007> (дата обращения: 10.04.2020).
19. Toledano J. *Les enjeux des blockchains. Rapport du groupe de travail France Stratégie*. 2018. URL: <https://www.strategie.gouv.fr/publications/enjeux-blockchains> (дата обращения: 10.04.2020).

## APPLICATION OF BLOCKCHAIN IN PUBLIC ADMINISTRATION: PROSPECTS FOR LEGAL REGULATION

---

### **Elvira Talapina**

Dr. Sci. (Law). Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA).

Address: 82, Vernadskogo Av., Moscow, 119571, Russian Federation.

E-mail: [talapina-ev@ranepa.ru](mailto:talapina-ev@ranepa.ru)

### **Abstract**

The research focuses on the social relations in the field of digital public administration, namely possibilities of applying in public administration of blockchain. The main purpose of this research is to identify streams of regulatory reform of public administration in order to create legal conditions for the blockchain technology application by State authorities. The study was based on the foreign and Russian authors' researches in the field of public administration, as well as strategic legal acts. The main obstacle to introduce blockchain in public administration is the contradiction between vertical structure of administration and the decentralized nature of blockchain. The article describes the similarities between blockchain and new public management, defines the types of public functions in which blockchain can be most effective. The conclusions made in the literature regarding the preference for closed blockchains

by the State, which allow to maintain control over the transactions carried out, are projected by the method of analogy to the field of legal regulation of public administration. The expansion of the results obtained in the public administration science into the legal sphere has revealed specific problems that require updated legal regulation in connection with blockchain within the framework of the public administration laws. Integrated legal regulation will affect both the composition and procedure of public functions and the institutional framework of public administration. Resolving disputes needs special attention. The task is complicated by the absence of systemic regulation concerning public administration process in Russia. As a result of the research, key directions of regulatory reform in the public administration field, allowing the use of blockchain technology, proposals for improvement of legislation have been identified. Some recommendations can be used in the course of regulatory correction within the framework of the national project «Digital Economy.»

**Keywords:** blockchain; digitalization; public sector; administration; law; legislation.

**Citation:** Talapina, E.V. (2020). *Primeneniye blokcheyna v gosudarstvennom upravlenii: perspektivy pravovogo regulirovaniya* [Application of Blockchain in Public Administration: Prospects for Legal Regulation]. *Public Administration Issue*, no 3, pp. 96–113 (in Russian).

## REFERENCES

1. Antonyan, E.A. & Aminov, I.I. (2019). Blokcheyn-tekhnologii v protivodeystvii kiberterrorizmu [Blockchain-Technology in Counteracting Cyberterrorism]. *Actual Problems of the Russian Law*, no 6, pp. 167–177.
2. Assemblée nationale (2018). Rapport d'Information sur les Chaînes de Blocs (Blockchains). Available at: [http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/micblocs/l15b1501\\_rapport-information](http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/micblocs/l15b1501_rapport-information) (accessed: 10 April, 2020).
3. Atzori, M. (2017). *Blockchain Technology and Decentralized Governance: Is the State Still Necessary?* Available at: <https://ssrn.com/abstract=2709713> (accessed: 10 April, 2020).
4. Badulina, E.V. (2017). Sistema gosudarstvennoy registratsii nedvizhimosti v Rossii: etapy stanovleniya i perspektivy razvitiya [The System of State Registration of Real Estate in Russia: Stages of Formation and Prospects for Development]. *Property Relations in the Russian Federation*, no 7, pp. 6–17.
5. Bevzenko, R.S. (2018). Osnovnye napravleniya izmeneniya zakonodatel'stva o registratsii prav na nedvizhimoe imushchestvo v svyazi s vnedreniem tekhnologii raspredelennykh reestrov: vzglyad tsivilista [Main Legislative Developments in Registration of Real Property Titles Based on Distributed Ledger Technology: a Civil Law Specialist's View]. *Law*, no 2, pp. 128–132.
6. Brinkmann, M. & Heine, M. (2019). Can Blockchain Leverage for New Public Governance? A Conceptual Analysis on Process Level. *Proceedings of the 12th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance (ICEGOV2019)*, 2019, VIC, Australia, Melbourne. Available at: <https://dl.acm.org/doi/pdf/10.1145/3326365.3326409> (accessed: 10 April, 2020).

7. CNIL (2018). *La Blockchain: quelles solutions pour un usage responsable en présence de données personnelles?* Available at: [https://www.cnil.fr/sites/default/files/atoms/files/la\\_blockchain.pdf](https://www.cnil.fr/sites/default/files/atoms/files/la_blockchain.pdf) (accessed: 10 April, 2020).
8. CSR (2019). *Analiticheskiy otchet «Voprosy regulirovaniya tsifrovoy ekonomiki»* [Analytical Report «Issues of the Digital Economy Regulation»]. Moscow: CSR.
9. Davidson, S., De Filippi, P. & Potts, J. (2016). *Disrupting Governance: The New Institutional Economics of Distributed Ledger Technology*. Available at: <http://ssrn.com/abstract=2811995> (accessed: 10 April, 2020).
10. *Distributed Ledger Technologies for Public Good: Leadership, Collaboration and Innovation* (2017). Available at: [http://chrisholmes.co.uk/wp-content/uploads/2017/11/Distributed-Ledger-Technologiesfor-Public-Good\\_leadership-collaboration-and-innovation.pdf](http://chrisholmes.co.uk/wp-content/uploads/2017/11/Distributed-Ledger-Technologiesfor-Public-Good_leadership-collaboration-and-innovation.pdf) (accessed: 10 April, 2020).
11. EEC (2019). *Kriptovalyuty i blokcheyn kak atributy novoy ekonomiki* Razrabotka regulatorynykh podkhodov: mezhdunarodnyy opyt, praktika gosudarstv – chlenov EAES, perspektivy dlya primeneniya v Evraziyskom ekonomicheskom soyuze [Crypto and Blockchain as Attributes of the New Economy. Development of Regulatory Approaches: International Experience, Practice of Eurasian Economic Union Members, Prospects for Application in the Eurasian Economic Union]. Moscow: EEC.
12. Ivanov, A.Yu. & Voinikanis, E.A. (2018). Pravo chetvertoy promyshlennoy revolyutsii v Rossii: poisk tochki opory [Laws for the Fourth Industrial Revolution: in Search of New Foundations]. *Law*, no 5, pp. 42–53.
13. Hacker, P. (2018). The Ambivalence of Algorithms. Gauging the Legitimacy of Personalized Law. In: *Personal Data in Competition, Consumer Protection and Intellectual Property Law. Towards a Holistic Approach?* (eds. M. Bakhoun, G.-B. Conde, M.-O. Mackenrodt, G. Surblytė-Namavičienė). Springer. Available at: <https://doi.org/10.1007/978-3-662-57646-5> (accessed: 10 April, 2020).
14. Levashenko, A.D., Ermohin, I.S. & Kuz'menkov, M.Yu. (2019). Pravo i kriptoekonomika: v poiskakh balansa [Law and Crypto Economy: in Search of Balance]. *Judge*, no 2, pp. 44–48.
15. Ølnes, S., Ubacht, J. & Janssen, M. (2017). Blockchain in Government: Benefits and Implications of Distributed Ledger Technology for Information Sharing. In: *Government Information Quarterly*, vol. 34, no 3, September, pp. 355–364. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2017.09.007> (accessed: 10 April, 2020).
16. Sudec, I.V. (2019). Blokcheyn kak tekhnologiya [Blockchain as Technology]. *Judge*, no 2, pp. 28–31.
17. Toledano, J. *Les Enjeux des Blockchains*. Rapport du Groupe de Travail France Stratégie (2018). Available at: <https://www.strategie.gouv.fr/publications/enjeux-blockchains> (accessed: 10 April, 2020).
18. Tulikov, A.V. (2016). Zarubezhnaya pravovaya mysl' v usloviyakh razvitiya informacionnykh tekhnologiy [Foreign Legal Doctrine in the IT Era Development]. *Law. Journal of the Higher School of Economics*, no 3, pp. 235–243.
19. Yuzhakov, V.N., Talapina, E.V., Dobrolyubova, E.I. & Tikhomirov, Yu.A. (2020). *Initiativnyy proekt zakona ob obespechenii kachestva gosudarstvennogo upravleniya* [Initiative Draft Law on Quality of Public Administration]. Moscow: Izdatel'skiy dom «Delo» RANEPa.

# МОДЕРНИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ ПРАВОВЫХ ИНСТРУМЕНТОВ УПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЫ И ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

**Андриченко Л.В., Постников А.Е.<sup>1</sup>**

## Аннотация

*Предмет статьи составляют проблемы построения и функционирования системы гражданской обороны и системы защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в России в контексте современных вызовов и угроз. С использованием методологии системного подхода, нормативного моделирования, а также сравнительно-правового анализа авторами обосновано, что сформированные управленческие и нормативные правовые механизмы хотя в целом и позволяют эффективно реагировать на возникающие чрезвычайные ситуации в условиях мирного и военного времени, однако в их деятельности нарастают дисфункции, обусловленные дублированием в решении задач, стоящих перед системой гражданской обороны и системой защиты от чрезвычайных ситуаций. Это проявляется в нечеткости разграничения полномочий органов исполнительной власти в сферах защиты от чрезвычайных ситуаций и гражданской обороны, размытости ответственности за их реализацию, в том числе недостаточной ориентации на решение задач по мониторингу и прогнозированию чрезвычайных ситуаций, отсутствии единой методологии унификации процедур организации деятельности по защите населения на различных территориальных уровнях.*

*Гипотеза авторов статьи состоит в том, что имеющее место разделение сфер управления, с одной стороны, по вопросам защиты от чрезвычайных ситуаций, с другой стороны, по вопросам гражданской обороны во многом носит искусственный характер и порождает удвоение организационных структур, мероприятий и нормативного регулирования. Преодоление этих проблем позволило бы устранить препятствия на пути объективно развивающегося процесса интеграции системы*

<sup>1</sup> Андриченко Людмила Васильевна – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, руководитель центра публично-правовых исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Адрес: 117218, Москва, ул. Б. Черемушkinsкая, д. 34. E-mail: cpri@izak.ru

Постников Александр Евгеньевич – доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заведующий отделом конституционного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Адрес: 117218, Москва, ул. Б. Черемушkinsкая, д. 34. E-mail: const@izak.ru



гражданской обороны и системы защиты от чрезвычайных ситуаций. Анализ правоприменения, в том числе в контексте исторического развития и с учетом международного опыта регулирования, подтверждает необходимость серьезной корректировки институциональной основы функционирования различных звеньев единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и системы управления гражданской обороной. Обосновывается вывод, что актуальным направлением развития государственного управления в рассматриваемой сфере является создание системы гражданской защиты в качестве целостного объекта государственного регулирования, объединяющего решение задач как в области защиты от чрезвычайных ситуаций, так и в области гражданской обороны.

**Ключевые слова:** чрезвычайная ситуация; единая государственная система защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций; федеральный закон; гражданская оборона; гражданская защита.

Защита населения от природных и техногенных катастроф – одна из важнейших функций современного государства. Это, в свою очередь, предполагает анализ и оценку правовой и институциональной составляющей существующей системы защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Для Российской Федерации, территория которой расположена в различных природно-климатических и географических поясах, а хозяйственный комплекс отличается высокой степенью концентрации опасных производств, риск развития стихийных бедствий и техногенных катастроф особенно велик<sup>2</sup>. Это привело к тому, что снижение риска бедствий и повышение устойчивости инфраструктуры, обеспечивающей безопасную среду жизнедеятельности, рассматриваются в качестве составной части новой парадигмы развития. В ней ключевыми ценностями являются здоровье людей и их благосостояние, что получило отчетливое подтверждение в практике деятельности большинства государств мира во время борьбы с последствиями пандемии Covid-19.

Система защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в нашей стране формировалась не изолированно, а в общем контексте глобальных реалий и тенденций, которые характеризовали деятельность государств мира и всего мирового сообщества. Институциональные решения и правовое оформление мер, предпринимаемых в этой области в России, развивались под воздействием как особенных условий, складывавшихся в нашей стране, переживавшей период сложных реформ, так и с учетом общих для всех государств проблем, связанных с обеспечением безопасной жизнедеятельности населения, и задач по защите от чрезвычайных ситуаций, которые получали свое отражение в международно-правовых документах.

<sup>2</sup> Назовем только некоторые чрезвычайные ситуации в Российской Федерации, случившиеся в последние годы, среди них: пожар в ночном клубе «Хромая лошадь» (Пермь, 2009 г.), унесший жизни 156 человек; лесные и торфяные пожары, которые бушевали в 2010 г. в 20 регионах России; наводнение в Крымске (2012 г.), когда погибли более 150 человек; мощнейший паводок на Дальнем Востоке (2013 г.), общий ущерб от которого оценивался в 527 млрд руб.; трагедия в торгово-развлекательном центре «Зимняя вишня» в Кемерове (2018 г.).

## Международные стандарты регулирования гражданской обороны и защиты от чрезвычайных ситуаций и развитие российского законодательства

Вопрос о необходимости и неизбежности изменения траектории развития цивилизации в XXI в. перед лицом имеющихся и прогнозируемых угроз человечеству был поставлен еще в 1992 г. на Конференции стран мира в Рио-де-Жанейро (Саммит Земли). На ней впервые получил оформление принцип устойчивого развития человечества, согласно которому удовлетворение потребностей современного поколения должно осуществляться без угрозы для потребностей наших потомков. Через 20 лет в 2012 г. на Конференции ООН по устойчивому развитию, известной как «Рио+20», главы 192 государств не только подтвердили свою политическую приверженность устойчивому современному развитию, но и заявили о содействии устойчивому будущему планеты.

Основу международного сотрудничества в сфере предупреждения чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий составляет принцип неделимости международной безопасности, который означает, что любая чрезвычайная ситуация в одной части мира может повлечь негативные последствия в другой. Поэтому все государства должны решать общую задачу совершенствования системы международной безопасности, а не только безопасности своей страны, что предполагает тесное сотрудничество всех государств.

Международное правовое регулирование касательно сотрудничества государств по вопросам прогнозирования рисков возникновения многофакторных и комплексных чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера с учетом природно-климатических особенностей на сегодняшний день активно развивается. В частности, нельзя не отметить такие документы, как:

- Иокогамская стратегия и План Действий для безопасности мира: руководство по защите от природных бедствий, готовность и смягчение последствий<sup>3</sup>;
- ранее действовавшая Хиогская рамочная программа действий на 2005–2015 гг. (ХРПД) «Создание потенциала противодействия бедствиям на уровне государства и общин»<sup>4</sup>;
- сменившая ее Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015–2030 гг. (СРП)<sup>5</sup>, целью которой является существенное снижение риска бедствий и сокращение потерь в результате бедствий – для ее достижения определены семь глобальных целевых задач и четыре приоритетных направления деятельности на глобальном, национальном и местном уровнях<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Приняты в 1994 г. (Иокогама, Япония) на первой Всемирной конференции по уменьшению стихийных бедствий и ставшие, по существу, первыми международными документами, закрепившими основные направления деятельности мирового сообщества в области снижения опасности бедствий.

<sup>4</sup> Была принята на II Всемирной конференции по уменьшению опасности бедствий 22 января 2005 г. (г. Кобе в префектуре Хиого, Япония), в которой участвовало 168 государств, включая Россию.

<sup>5</sup> Принята на III Всемирной конференции по снижению риска бедствий в марте 2015 г. (г. Сендай, Япония).

<sup>6</sup> См.: URL: [https://www.unisdr.org/files/43291\\_russiansendaiframeworkfordisasterri.pdf](https://www.unisdr.org/files/43291_russiansendaiframeworkfordisasterri.pdf) (дата обращения: 15.09.2020).

Примечательно, что, помимо международных договоров, в данной сфере особенно заметно влияние международных обычаев и таких принципов международного права, как принцип добрососедства, взаимности, неди-скриминации и доброй воли.

Формирование государственной политики по вопросам гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера имеет в России длительную историю развития (Законодательное обеспечение защиты ..., 2012). Не ставя задачу исследования всех ее этапов, отметим только, что советская система гражданской обороны, ориентированная в основном на решение задач военного времени, оказалась недостаточно эффективной для решения проблем, выходящих за рамки организации обороны страны. Авария на Чернобыльской АЭС 1986 г., а также Спитакское землетрясение 1988 г. подтвердили, что эта система не готова к эффективному решению задач по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и требуется усиление специализированного подхода на уровне государственного управления.

Кардинальные изменения в данном направлении были предприняты в 1990 г. – после принятия постановления Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 июля 1990 г. «Об образовании Российского корпуса спасателей». В соответствии с ним была создана специализированная служба на правах госкомитета РСФСР – Российский корпус спасателей – и принято решение о формировании единой государственной системы прогнозирования, предотвращения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций<sup>7</sup>. Именно с этого момента можно вести отчет системного формирования государственной политики Российской Федерации в области гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Впоследствии в связи с реорганизациями в системе федеральных органов исполнительной власти происходили неоднократные изменения организационной структуры управления в рассматриваемой области. В настоящее время – это МЧС России, государственный орган в системе исполнительной власти, который помимо ликвидации последствий стихийных бедствий и катастроф занимается их прогнозированием и предупреждением, имеет в своем распоряжении специальный спасательный инструментарий и новые технологии<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> См.: Постановление Совета Министров РСФСР от 27 декабря 1990 г. N 606 «Об образовании Российского корпуса спасателей» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1990. – № 8. – Ст. 116.

<sup>8</sup> Аналогичные органы имеются и в ряде зарубежных стран, однако в большинстве из них они были созданы в более поздний период и нередко включены в структуру отраслевых министерств. Так, Федеральное агентство по управлению в чрезвычайных ситуациях (ФЕМА), входящее в состав Министерства внутренней безопасности США и являющееся центральным звеном в системе органов исполнительной власти США в случае возникновения ЧС, было создано после террористических актов 11 сентября 2001 г. Органы управления ФЕМА существуют на федеральном и региональном уровнях и имеют соответствующие основные, запасные и мобильные пункты управления. В ФРГ Федеральное ведомство по защите населения от чрезвычайных ситуаций (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe) было создано Министерством внутренних дел ФРГ 1 мая 2004 г. и является подотчетным ему.

За прошедшее время в России создана система управления гражданской обороной, а также единая система защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций (РСЧС). При этом вторая система, организованная в соответствии с Федеральным законом «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» и достаточно успешно функционирующая многие годы, является лишь составной частью гражданской обороны, обеспечивающей выполнение мероприятий по защите населения и территорий страны в мирное время от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Несмотря на это, РСЧС более структурирована и, по сути, создает институциональные основы для функционирования гражданской обороны. Система защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций обеспечивает многоуровневый подход к реагированию на чрезвычайные ситуации и основана на непрерывности технологического цикла мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций, при котором каждый последующий вид прогноза уточняет предыдущий – сегодня эта система не имеет мировых аналогов. Данная система функционирует, в том числе, с помощью космического мониторинга и дистанционного зондирования Земли и доказала свою эффективность в решении проблем, связанных с природными пожарами и наводнениями.

## Система федерального законодательства

В настоящее время все более явственно выступает *задача модернизации* данной системы. Развитие современной политики государства в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера осуществляется в направлении совершенствования правовых, экономических, информационных, технических и организационных мер по мониторингу, прогнозированию, предупреждению (смягчению) и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций<sup>9</sup>. При этом главной целью данной политики является создание и обеспечение государственных гарантий защиты жизни и здоровья людей, их безопасного проживания и деятельности на всей территории страны, а также сохранение объектов экономики, культуры и окружающей среды как в мирное, так и в военное время.

Особое значение имеет совершенствование правовых основ обеспечения функционирования системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. К настоящему времени на различных территориальных уровнях принято множество законов и подзаконных актов, что в целом дало определенные позитивные результаты. Создана значительная по масштабам и развернутая по структуре нормативно-правовая база, обладающая внутренним единством, основывающимся на установленных Конституцией Российской Федерации иерархических принципах построения

<sup>9</sup> См.: Указ Президента РФ от 11 января 2018 г. N 12 «Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций на период до 2030 года» // СЗ РФ. – 2018. – № 3. – Ст. 515.

системы нормативных правовых актов и субординационных связей в организации исполнительной власти в Российской Федерации, в субъектах Российской Федерации и в муниципальных образованиях. Система нормативных правовых актов в рассматриваемой сфере включает в себя три уровня правового регулирования: федеральный, субъектов Российской Федерации и муниципальный. При этом неизменно прослеживается ведущая роль федерального законодательства в определении принципов и основных нормативных решений.

На федеральном уровне *правовую основу управления* в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций составляют нормативные правовые акты:

- устанавливающие полномочия и порядок взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций<sup>10</sup>;
- регламентирующие особые правовые режимы, а также устанавливающие единую государственную систему предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций<sup>11</sup>;
- определяющие требования по обеспечению безопасности в отдельных сферах государственного управления и меры по их соблюдению<sup>12</sup>;
- закрепляющие порядок организации деятельности по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также определяющие статус лиц, участвующих в ликвидации чрезвычайных ситуаций<sup>13</sup>;
- обеспечивающие своевременное информирование и оповещение населения об угрозе возникновения и о возникновении чрезвычайных ситуаций<sup>14</sup>;

<sup>10</sup> См., например: Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»; Федеральные законы от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; Положение о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, утвержденное Указом Президента РФ от 11 июля 2004 г. N 868 и др.

<sup>11</sup> См., например: Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. N 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»; федеральные законы от 21 декабря 1994 г. N 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», от 21 декабря 1994 г. N 69-ФЗ «О пожарной безопасности» и др.

<sup>12</sup> См., например: федеральные законы от 21 июля 1997 г. N 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений», от 9 января 1996 г. N 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения», от 9 февраля 2007 г. N 16-ФЗ «О транспортной безопасности», от 21 июля 1997 г. N 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», от 21 июля 2011 г. N 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» и др.

<sup>13</sup> См., например: Федеральный закон от 22 августа 1995 г. N 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей», регламенты, положения и порядки деятельности государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

<sup>14</sup> См., например: Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. N 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»; Указ Президента РФ от 31 марта 2010 г. N 403 «О создании комплексной системы обеспечения безопасности населения на транспорте»; Постановление Правительства РФ от 24 марта 1997 г. N 334 «О Порядке сбора и обмена в Российской Федерации информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» и др.



- регулирующие привлечение граждан, а также их объединений к решению задач по предотвращению чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий<sup>15</sup>.

Специфика сферы управления порождает *необходимость дифференциации правовых инструментов*. Наряду с предметно однородным (прежде всего, административно-правовым) регулированием в сфере защиты от чрезвычайных ситуаций, большое значение имеет комплексное, межатраслевое регулирование, когда нормы, касающиеся регламентации отношений в области гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, «точечно» включаются в градостроительное, лесное, жилищное, бюджетное законодательство, законодательство об автомобильных дорогах, об обращении с отходами производства и потребления и т.д. Оценивая соотношение законодательных актов специального и комплексного регулирования на федеральном уровне, можно отметить, что количество специальных федеральных законов в этой сфере – более десятка, а всего законов, так или иначе затрагивающих данную сферу общественных отношений, более двухсот. Это значительно больше, чем у некоторых давно сложившихся отраслей российского права. Однако в настоящее время в юридической доктрине данное законодательство даже не рассматривается как самостоятельный правовой институт, что свидетельствует о явном отставании юридических исследований в указанной сфере. Это, безусловно, *препятствует поиску эффективных подходов к решению соответствующих управленческих задач*.

По нашему мнению, сложившаяся система нормативных правовых актов в сфере защиты от чрезвычайных ситуаций может рассматриваться как целостное правовое образование, обладающее устойчивой структурой, в которую входят нормы административного, гражданского, трудового, экологического и других отраслей законодательства, и имеет признаки отраслевой обособленности в общей системе российского законодательства как с точки зрения предмета правового регулирования, так и метода регулирования. Принципиальные особенности метода правового регулирования связаны с решением интегративной задачи по обеспечению функционирования единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Дальнейшее развитие законодательства в данной сфере с учетом его современной динамики, несомненно, приведет к формированию полноценной комплексной отрасли законодательства с соответствующими уровнем задачами по управлению в сферах борьбы с чрезвычайными ситуациями и гражданской обороны.

Посредством федерального законодательства определяются режимы функционирования органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС) в зависимости от вида чрезвычайной ситуации, порядок координации и де-

<sup>15</sup> См., например: Федеральный закон от 6 мая 2011 г. N 100-ФЗ «О добровольной пожарной охране», соответствующие законы, принимаемые в субъектах Российской Федерации и др.



тельности субъектов рассматриваемых отношений; определяются границы зон чрезвычайных ситуаций и зон экстренного оповещения населения; организованы и действуют система информирования и оповещения населения о чрезвычайных ситуациях и система обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112»; установлены особенности правового режима чрезвычайных ситуаций в лесах, на транспорте, на водных объектах. Кроме того, определены особенности государственного контроля и надзора в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Помимо федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, в рассматриваемой сфере высок удельный вес нормативных актов органов исполнительной власти как федерального уровня, так и уровня субъектов Российской Федерации, также положения законов получают свое развитие в многочисленных муниципальных правовых актах. Именно в последнее десятилетие наблюдается ускоренное развитие подзаконной нормативной правовой базы, национальных стандартов, сводов правил, внедрение новых регламентов работы органов управления РСЧС.

Следует отметить, что одновременно с законодательством о защите населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера осуществляется развитие законодательства о гражданской обороне<sup>16</sup>. Соответственно, параллельно с РСЧС действует и система гражданской обороны, направленная на реализацию мероприятий по подготовке к защите населения, материальных и культурных ценностей на территории Российской Федерации от опасностей, возникающих в военных конфликтах или вследствие этих конфликтов, а также при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Структурно РСЧС представлена федеральным, межрегиональным, региональным, муниципальным и объектовым уровнями, на которых функционируют органы управления РСЧС, включающие: координационные органы; постоянно действующие органы управления; органы повседневного управления; силы и средства. При этом в ее составе взаимодействуют не только территориальные, но и функциональные подсистемы<sup>17</sup> (МЧС России, МВД России, Минздрав России, Минтруд России и др.).

Единство системы защиты от чрезвычайных ситуаций проявляется в общих подходах к планированию деятельности органов управления и сил на всех уровнях функционирования РСЧС, аттестации аварийно-спасательных формирований и спасателей, совершенствованию аварийно-спасательных технологий, организации подготовки к действиям в условиях чрезвычайных ситуаций, определению показателей состояния готовности систем информирования и оповещения населения о чрезвычайных ситуациях и др. Кроме того, сохранению единства названной системы способствует система

<sup>16</sup> См.: Федеральный закон от 12 февраля 1998 г. N 28-ФЗ «О гражданской обороне» // СЗ РФ. – 1998. – № 7. – Ст. 799.

<sup>17</sup> В настоящий момент в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2003 г. N 794 созданы и действуют 45 функциональных подсистем РСЧС, формируемых 21 федеральным органом исполнительной власти и организациями.

межведомственного информационного взаимодействия, обеспечивающая обмен данными между взаимодействующими органами управления, входящими в РСЧС, единая система мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций, предназначенная для автоматического сбора данных обстановки и их автоматизированной обработки на всех уровнях, а также система централизованного оповещения, предназначенная для доведения информации оповещения до органов управления, сил и населения.

Анализ федерального законодательства в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера позволяет выделить несколько основных тенденций его развития:

- 1) усиление роли международных регуляторов, в том числе увеличение количества двусторонних и многосторонних международных договоров Российской Федерации по вопросам информирования о чрезвычайных ситуациях и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций; активизация взаимодействия с пограничными государствами; гармонизация законодательства Российской Федерации с положениями международных договоров Российской Федерации;
- 2) возрастание приоритетности вопросов выявления рисков бедствий, предупреждения чрезвычайных ситуаций, в том числе внедрение инновационных технологий в целях раннего обнаружения источников чрезвычайных ситуаций, снижение существующих и предотвращение новых рисков (включая их мониторинг и прогнозирование), повышение в целом устойчивости системы защиты;
- 3) совершенствование систем информирования и оповещения населения об угрозе возникновения и о возникновении чрезвычайных ситуаций с учетом передовых информационных технологий, а также повышение оперативности реагирования на угрозы возникновения и возникновения чрезвычайных ситуаций экстренных оперативных служб;
- 4) развитие и конкретизация законодательства о защищенности критически важных и потенциально опасных объектов от угроз различного характера, в сфере обеспечения радиационной, ядерной и химической безопасности;
- 5) развитие законодательных основ статуса аварийно-спасательных служб и формирований, повышение социальных гарантий спасателей;
- 6) внедрение риск-ориентированного подхода при организации и осуществлении государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций; совершенствование контрольно-надзорной деятельности в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах, безопасности населения на транспорте;
- 7) развитие правовых основ привлечения общественных объединений и других некоммерческих организаций к деятельности в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, оказание поддержки добровольной пожарной охране, совершенствование прав и гарантий добровольных пожарных;

- 8) совершенствование правового регулирования вопросов возмещения ущерба, причиненного в результате чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, в том числе страхование рисков, при наступлении которых предоставляется помощь в возмещении ущерба;
- 9) дифференциация и усиление ответственности за нарушение требований законодательства по вопросам защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Данные тенденции согласуются с направлениями реализации названной выше Сендайской рамочной программы по снижению риска бедствий на 2015–2030 гг., а также Основ государственной политики Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций на период до 2030 г., утвержденных Указом Президента РФ от 11 января 2018 г. N 12<sup>18</sup>.

## Федеративное устройство и нормативное регулирование гражданской обороны и защиты от чрезвычайных ситуаций

Федеративное устройство России оказывает существенное воздействие как на структуру законодательства о защите от чрезвычайных ситуаций и гражданской обороне, так и на институциональные основы их реализации. Федеральным законодательством за органами государственной власти субъектов Российской Федерации закреплён широкий объём полномочий, который привел к формированию в регионах значительной по масштабу нормативно-правовой базы. Немалую роль в обеспечении данной защиты играют также органы местного самоуправления различных видов муниципальных образований.

Необходимость использования потенциала региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления в решении соответствующих вопросов вызвана главным образом требованием быстрого реагирования в условиях гражданской обороны и на чрезвычайную ситуацию, в том числе, посредством нормативно-правового регулирования. Кроме того, такой подход позволяет полнее учитывать в организации данной деятельности особенности территорий.

Анализ правовой базы в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера указывает на то, что на сегодняшний день в большинстве субъектов Российской Федерации приняты и действуют законы:

- о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- об обеспечении пожарной безопасности;
- о добровольной пожарной охране и добровольных пожарных;
- об аварийно-спасательных службах и аварийно-спасательных формированиях; социальной поддержке спасателей.

<sup>18</sup> СЗ РФ. – 2018. – № 3. – Ст. 515.

В некоторых субъектах Российской Федерации приняты законы о социальной поддержке и возмещении ущерба гражданам, пострадавшим вследствие чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера<sup>19</sup>, либо о наделении органов местного самоуправления соответствующими полномочиями по оказанию государственной поддержки граждан<sup>20</sup>; об исключении нового строительства на территориях, подверженных риску возникновения чрезвычайных ситуаций<sup>21</sup> и др.

Ключевую роль в правовом оформлении государственной политики в сфере гражданской обороны и предотвращения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций имеют документы стратегического планирования, принимаемые на различных территориальных и функциональных уровнях. Это создает дополнительные возможности для реализации соответствующих полномочий государственных органов и органов местного самоуправления<sup>22</sup>. Особое место в числе этих актов должны сыграть программы организации возмещения ущерба, причиненного жилым помещением граждан, с использованием механизма добровольного страхования, которые с августа 2019 г. вправе принимать региональные органы власти.

В целом, сформированная правовая основа позволяет решать стоящие в этой сфере задачи по обеспечению защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. В рамках нормотворческих полномочий органы государственной власти субъектов Федерации решают вопросы формирования эффективной системы управления в области гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на транспорте и водных объектах; деятельности аварийно-спасательных служб и формирований. Кроме того, ими регламентируют также вопросы, касающиеся информирования и оповещения населения о чрезвычайных ситуациях

<sup>19</sup> См., например: Закон Московской области от 27 августа 2010 г. N 108/2010-ОЗ «О мерах социальной поддержки и возмещении ущерба гражданам, пострадавшим вследствие чрезвычайной ситуации, сложившейся в результате природных пожаров на территории Московской области в 2010 году» (Ежедневные Новости. Подмосковье. – 2010. – № 157).

<sup>20</sup> См.: Закон Краснодарского края от 5 сентября 2012 г. N 2576-КЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципального образования Туапсинский район Краснодарского края отдельными государственными полномочиями Краснодарского края по реализации мер государственной поддержки граждан Российской Федерации, пострадавших в результате чрезвычайной ситуации, вызванной наводнением на территории муниципального образования Туапсинский район Краснодарского края 22 августа 2012 года, и членов семей граждан Российской Федерации, погибших (умерших) в результате этой чрезвычайной ситуации» (Информационный бюллетень Законодательного Собрания Краснодарского края. – 2012. – № 59); др.

<sup>21</sup> См.: Закон Хабаровского края от 10 декабря 2014 г. N 22 «Об исключении нового строительства на территориях, подверженных риску возникновения чрезвычайных ситуаций природного характера, вызванных наводнением» // Собрание законодательства Хабаровского края. – 2015. – № 12 (часть III).

<sup>22</sup> См., например: Указ Президента РФ от 11 января 2018 г. N 12 «Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций на период до 2030 года»; Поручение Президента РФ от 15 ноября 2011 г. N Пр-3400 «Основы государственной политики в области обеспечения безопасности населения Российской Федерации и защищенности критически важных и потенциально опасных объектов от угроз природного, техногенного характера и террористических актов на период до 2020 года», др.

природного и техногенного характера, создания и использования резервов материальных ресурсов, разработки и реализации программ в области снижения рисков и смягчения последствий чрезвычайных ситуаций, повышения безопасности дорожного движения, а также государственной поддержки граждан в связи с чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера. Тем не менее нельзя не признать, что, хотя все субъекты Российской Федерации и стремятся регламентировать вопросы формирования правовой основы, ее содержание, а также объем установленного правового регулирования в разных субъектах Российской Федерации существенно отличаются.

Практически во всех субъектах Российской Федерации в настоящее время имеются законы о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и о гражданской обороне. Однако далеко не все региональные законы соответствуют предъявляемым федеральным законодательством к субъектам Российской Федерации требованиям по предмету законодательной регламентации.

В качестве примера можно назвать Закон Ульяновской области от 20 июля 2012 г. N 94-ЗО «О регулировании некоторых вопросов в сфере защиты населения и территорий Ульяновской области от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»<sup>23</sup>. Закон включает всего пять статей, в которых решаются исключительно вопросы закрепления компетенции региональных органов власти, а такие вопросы, как: организация и функционирование территориальной подсистемы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций; определение мер по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций<sup>24</sup>, порядок подготовки населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций, в том числе обучения способам защиты и действиям в указанных ситуациях; порядок финансового и материального обеспечения мероприятий по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций; порядок проведения контроля и надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и другие вопросы в этом законе даже не затрагиваются. При этом какие-либо другие альтернативные законы в указанной сфере, которые бы осуществляли регламентацию данных вопросов в этом субъекте Федерации, отсутствуют. Между тем эти вопросы касаются непосредственно его компетенции и отражают уровень законодательного обеспечения защиты прав граждан в данной сфере. Все это, безусловно, снижает роль закона в системе нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации по вопросам защиты от чрезвычайных ситуаций. Аналогичная ситуация складывается и с законами субъектов Российской Федерации в области гражданской обороны.

<sup>23</sup> Уже само название данного Закона – о регулировании некоторых вопросов – вызывает неопределенность в предмете его регулирования.

<sup>24</sup> По проведению эвакуационных мероприятий, информированию населения о чрезвычайных ситуациях, созданию резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, осуществлению сбора информации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и обмену такой информацией и т. п.



Исследование указанного нормотворчества в субъектах Российской Федерации позволило выявить типичные, в первую очередь юридические, недостатки и ошибки в осуществлении регламентации указанных отношений. В числе этих проблем следует указать на нечеткость в установлении предмета правового регулирования законов; многочисленное дублирование терминологических определений, заложенных в федеральном законодательстве; вторжение в компетенцию органов власти другого уровня при регулировании соответствующих вопросов; отсутствие порядка разработки методик оценки выявления и профилактики рисков возникновения чрезвычайных ситуаций; неоправданную детализацию вопросов разграничения полномочий между органами государственной власти субъектов Российской Федерации; несвоевременные обновление и актуализацию регионального законодательства и др.

На муниципальном уровне в настоящее время также сформированы правовые и институциональные основы реализации мероприятий в области гражданской обороны и по защите от чрезвычайных ситуаций. Муниципалитетами конкретизируется порядок реализации полномочий органов местного самоуправления в рассматриваемой сфере. Муниципальными правовыми актами определяются функции, задачи, порядок деятельности и полномочия органа, специально уполномоченного решать задачи гражданской обороны, задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, в составе или при органе местного самоуправления в целом.

При этом в данном вопросе наблюдается относительное единообразие правовых и управленческих решений. Очевидно, что этому способствовали целенаправленные методические рекомендации со стороны МЧС России и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, разработавших типовые (примерные) положения о специализированных муниципальных органах.

Несмотря на многоуровневый подход к правовому регулированию, сложившаяся система нормативных правовых актов, принимаемых различными субъектами нормотворчества, исходит из необходимости сохранения единства и централизованного характера системы государственного управления в области гражданской обороны и предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Более жесткая и высокая степень централизации в управлении этой сферой, чем в других областях, обусловлена тяжелыми последствиями возможных ошибок. Централизованное управление позволяет наиболее полно использовать компетентность, осведомленность и практический опыт органов управления, оперативно концентрировать усилия и ресурсы на важнейших направлениях с учетом обстановки, а также контролировать любые действия и принимаемые решения. По оценкам специалистов, именно единство государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций позволяет адекватно прогнозировать и реагировать на возникающие угрозы, снижать уровень их негативных последствий (см.: Чуприян, 2015).



## Тенденции развития систем управления и законодательства в сферах гражданской обороны и защиты от чрезвычайных ситуаций

Совершенствование законодательства и государственного управления в области гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций является одним из приоритетных направлений современной государственной политики. Вместе с тем становится все более очевидным, что развитие правовой базы в данной области отношений не может быть эффективным без проведения ее систематизации.

В научной литературе существование двух систем, основанных на единстве принципов функционирования и защиты, целевых функций (предотвращение бедствий, снижение возможных потерь и ущерба от них, ликвидация их последствий), сходстве приемов и способов защиты, возможностей решения задач практически одними и теми же органами управления, силами и средствами, вызывало критику (см.: Костров, 2017). Выдвигались предложения по интеграции РСЧС и системы гражданской обороны в единую комплексную государственную систему – Российскую систему гражданской защиты (РСГЗ), поскольку обе системы решают одни и те же задачи – это предотвращение бедствий и катастроф, минимизация возможных потерь и ущерба, а также ликвидация их негативных последствий, причем одними и теми же органами, силами и средствами, только одна из этих систем (РСЧС) настроена на мирное, а другая (система гражданской обороны) – на военное время. Каждая из них обеспечивает безопасность личности, общества и государства (т. е. является частью национальной безопасности) в пределах научно обоснованных критериев приемлемого риска (см.: Фалеев, 2016). Во многом предложения об объединении системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и системы гражданской обороны основывались на опыте ряда зарубежных государств (США, Германии, Великобритании, Японии и др.) (см.: Смирнова, 2016), в том числе ряда стран Европейского экономического союза, например, Республики Казахстан. В Казахстане в 2014 г. принят закон «О гражданской защите», объединивший шесть ранее действовавших законов: «О чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера»; «О пожарной безопасности»; «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей»; «О гражданской обороне»; «О государственном материальном резерве»; «О промышленной безопасности на опасных производственных объектах» (см.: Калмыкова, Левоненкова, 2016).

Процесс интеграции РСЧС и ГО происходит уже длительное время, в ходе него были объединены органы управления, и в настоящее время непосредственное управление организацией защиты населения и территорий как от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, так и от опасностей военного времени осуществляют единые органы управления, уполномоченные на решение задач в этих областях. Используются общие системы связи и оповещения. Спасательные воинские формирования федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на ре-

шение задач в области гражданской защиты, принимают активное участие в ликвидации чрезвычайных ситуаций в мирное время и т. д.

Интеграция двух систем не может произойти одномоментно. Оптимальным представляется постепенное, поэтапное слияние, которое не приведет к разрушению названных систем, а позволит полнее использовать потенциал РСЧС и гражданской обороны для более эффективного противодействия динамично меняющимся угрозам. Сегодня РСЧС органично встроена во все органы государственной власти и местного самоуправления, организации, она позволяет в максимально сжатые сроки привлечь широкие массы населения и к защите, и к обороне. По мнению специалистов, одним из вариантов дальнейшего развития могло бы стать развертывание РСЧС на решение задач защиты населения и территорий не только в мирное, но и в военное время, а также дополнение существующих задач РСЧС новыми, определение структурных компонентов РСЧС, являющихся составной частью системы гражданской обороны, что на практике позволит через органы РСЧС управлять выполнением мероприятий гражданской обороны как в мирное, так и в военное время (см.: Фалеев, 2016). Таким образом, фактически объединение требует реорганизации системы управления гражданской обороной, которая в настоящее время представляет собой комплекс мероприятий по защите населения и территорий; что касается РСЧС, то она имеет в своем составе органы управления, силы и средства.

Объединение двух систем – гражданской обороны и РСЧС – требует создания единой нормативно-правовой базы, организационного, методического и информационного пространства, переформатирования кадрового состава и его обучения на основе обновленных оперативно-технических требований, информационно-управляющих систем и средств для решения задач гражданской защиты. Но в первую очередь оно нуждается в обновлении категориально-понятийного аппарата, ключевую роль в котором должен играть термин «гражданская защита». Обратим внимание в этой связи, что термин «гражданская защита» используется во многих странах для регламентации подобных областей деятельности, и он во многом объединяет своим содержанием как вопросы гражданской обороны, так и вопросы защиты от чрезвычайных ситуаций. Действительно, данный термин точнее отражает задачи, решаемые в этих сферах, больше соответствует содержанию таких понятий, как «защита населения и территорий», «противодействие чрезвычайным ситуациям», «предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций», «гражданская оборона», «пожарная безопасность» и других, находящихся в одном семантическом ряду в регулировании соответствующих общественных отношений. Этот термин – гражданская защита – должен отражать систему мероприятий по подготовке к защите и по защите населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций, возникающих при военных конфликтах, террористических актах, опасных явлениях (авариях, катастрофах и пр.) природного, техногенного, биолого-социального характера, а также пожарах, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельно-

сти людей. Такое содержание термина «чрезвычайная ситуация» позволит определить единый подход к оценке последствий, возникающих при всех этих бедствиях, значительно упрощает изложение большинства терминов и понятий, используемых в области гражданской обороны.

К сожалению, нарастание объема законодательства в рассматриваемой сфере нередко сопровождалось несбалансированностью в обеспечении законодательного регулирования рассматриваемых отношений, наличием пробелов и коллизий в их правовом регулировании, недостаточностью в проработке категориально-понятийного аппарата. Выявление этих тенденций дало основание некоторым ученым предложить провести в этой области кодификацию законодательства, то есть такую его систематизацию, результатом которой стало бы появление нового правового акта – кодекса о гражданской обороне и защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (см.: Костров, Дзодзиков, 2015). Некоторыми авторами, с учетом целесообразности объединения систем гражданской обороны и РСЧС, предлагалось принятие кодекса о гражданской защите, как это сделано в некоторых странах (см.: Андреев, 2015).

Безусловно, нельзя отрицать, что кодифицированное законодательство представляет собой наивысшую форму систематизации законодательства. Кодекс позволяет обеспечивать «стягивание» всего массива законодательного регулирования в рамках единого документа, что весьма эффективно с точки зрения его применения, а также решить многие другие проблемы систематизации законодательства, способствуя не только упорядочению всей нормативной правовой основы, но и коренной переработке его отдельных элементов, обеспечению их согласованности, компактности, в том числе путем расчистки нормативного материала от излишних, устаревших и дублирующих друг друга норм. Не секрет, что кодификация усиливает и стабильность законодательства, как следствие – создает устойчивость и соответствующей регламентируемой области общественных отношений.

В то же время возможности кодификации в силу, в том числе, сложившейся в России структуры системы права, построенной, главным образом, по отраслевому принципу, носят ограниченный характер. Кодекс – наиболее унифицированная правовая форма; она требует инкорпорации всех либо подавляющего большинства норм, относящихся к кодифицируемой сфере общественных отношений.

В этой связи представляется, что предложение о кодификации не вполне учитывает особенности данного законодательства, которые на практике объективно препятствуют осуществлению такой кодификации. Рассматриваемые отношения являются предметом регулирования самых различных отраслей права: конституционного, административного, земельного, экологического, финансового, трудового, гражданского и некоторых других; для их регламентации также используются средства и методы различных отраслей права. Отсюда нельзя не отметить методологическую сложность урегулирования столь разнородных общественных отношений в условиях необходимости их достаточно частых изменений.

Напомним, что в Российской Федерации понятие «кодификация» используется в более строгом значении, нежели в некоторых других странах, например, во Франции, где оно представляет собой акт унификации норм, имеющих различную юридическую силу<sup>25</sup>. В Российской Федерации речь не может идти о формальном объединении (структурировании) всех нормативных правовых актов, имеющих определенную общность на уровне правового регулирования.

При этом само по себе принятие кодекса не в состоянии решить все имеющиеся проблемы в развитии законодательства в области гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Нахождение механизмов регулирования тех или иных отношений в большинстве случаев не зависит от самого данного решения, а определяется конкретными задачами и целями модернизации законодательства. Значительную роль в систематизации рассматриваемого законодательства может сыграть и предпроектная юридическая техника, в том числе, правовой мониторинг в нормотворческом процессе, правовое планирование и прогнозирование, правовая и иные виды экспертизы, оценка регулирующего воздействия проекта нормативного правового акта и другие, которые еще недостаточно применяются на всех уровнях законотворчества.

Сегодня формирование единой системы нормативного правового регулирования в области гражданской обороны и защиты населения и территорий во многом упирается в необходимость совершенствования базовых Федеральных законов «О гражданской обороне» и «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», а также в разрозненность регионального законодательства. Названные федеральные законы обеспечивают, насколько это возможно, непосредственное регулирование соответствующих отношений. Вместе с тем анализ содержания этих федеральных законов позволяет утверждать, что они в нынешнем виде не имеют необходимой внутренней согласованности, полноты и единства правового регулирования.

Структура указанных федеральных законов, принятых практически около 20 лет назад, во многом устарела, не отвечает современным потребностям обеспечения защиты, соответствующим международным стандартам. Законы не содержат полного научно-обоснованного категориально-понятийного аппарата, не в полной мере регламентируют особенности осуществления контрольно-надзорной деятельности, не устанавливают четкое разграничение полномочий органов власти различных территориальных уровней.

<sup>25</sup> Всего во Франции кодифицировано порядка 40% всех нормативных правовых актов. Нормы, содержащиеся в кодексах, в зависимости от их юридической силы обозначаются различными заглавными латинскими буквами. В США наряду со Сводом законов (United States Code) действует систематизированный свод как президентских, так и ведомственных подзаконных актов – Кодекс федеральных нормативных актов (Code of Federal Regulations). Кодификация осуществляется через публикацию нормы в соответствующем разделе Свода. Таким образом, при публикации нормативного правового акта он автоматически помещается в соответствующий раздел «кодекса», который в таком варианте систематизации правил представляет собой лишь техническое решение размещения норм права (Саламатина, Смольников, 2018).

Говоря о зафиксированном в указанных федеральных законах разграничении полномочий органов власти различных территориальных уровней в рассматриваемой сфере, нельзя не отметить, что оно фактически «перекрывается» соглашениями о передаче осуществления полномочий от органов государственной власти субъектов Российской Федерации органам государственной власти Российской Федерации, которыми охвачены в настоящее время практически все субъекты Российской Федерации. Это ставит под сомнение оптимальность законодательного подхода к разграничению полномочий. С нашей точки зрения, необходимо учитывать, что пространственная организация территории применительно к рассматриваемой теме в значительной степени определяется не только и не столько административными границами субъектов Российской Федерации, сколько характером и особенностями рисков возникновения угроз в области гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (сейсмоопасные территории, территории, на которых расположены критически важные объекты, требующие обеспечения безопасности и др.), которые могут предопределять характер гражданской обороны и локализацию зон чрезвычайных ситуаций, а также, в свою очередь, особенности прогнозирования чрезвычайных ситуаций, специфику сил и средств, необходимых для защиты населения и территорий от соответствующих угроз.

Важно учитывать, что направления систематизации во многом будут определяться той формой, в которой произойдет институциональное объединение систем гражданской обороны и РСЧС. Объединение этих систем потребует не просто «точечной» реконструкции данных федеральных законов, а их полной модернизации в рамках работы по созданию целостного Федерального закона о гражданской защите.

Наряду с решением общих проблем систематизации законодательства о гражданской обороне и защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, значимым остается усиление и развитие отдельных институтов данного законодательства.

Так, одним из уязвимых блоков законодательства Российской Федерации о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций остаются проблемы мониторинга чрезвычайных ситуаций и прогнозирования угрозы их возникновения. Благодаря технологиям мониторинга и прогнозирования повышается эффективность разработки научно-технических, организационных и экономических мероприятий по снижению рисков возникновения чрезвычайных ситуаций. В настоящее время выделяются различные виды мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций, осуществляемые по разным видам объектов, явлений и процессов, контролируемым ингредиентам и параметрам по различным видам опасностей. Деятельность по мониторингу и прогнозированию чрезвычайных ситуаций осуществляется многими организациями (учреждениями), при этом используются различные методы и средства. В то же время регламентация вопросов прогнозирования рисков возникновения многофакторных и комплексных чрезвычайных ситуаций с учетом природно-кли-



матических особенностей на сегодняшний день носит явно ограниченный характер, не соответствующий современным потребностям развития указанных отношений и целям обеспечения безопасности. Основное внимание сосредоточено на регулировании вопросов предупреждения (без учета этапа прогнозирования) и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

В настоящее время в федеральном законодательстве не закреплены определения понятий «мониторинг чрезвычайных ситуаций», «прогноз чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» и «прогнозирование чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»<sup>26</sup>. Между тем данные понятия широко используются в правовых актах различной юридической силы, включая федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации. Все это требует закрепления соответствующего категориально-понятийного аппарата на уровне федерального закона. Существующая раздробленность актов, в которых содержатся такие широко употребляемые на уровне нормативных правовых актов понятия, не обеспечивает эффективного правового регулирования и снижает качество правоприменения. В этой связи более предпочтительным, на наш взгляд, видится закрепление соответствующих понятий непосредственно в федеральном законе. Наряду с этим необходимо также законодательное определение видов прогноза<sup>27</sup>, требований к их осуществлению, последствий прогнозирования<sup>28</sup> и др. Регулирование данных вопросов позволит более четко определить пределы регулирования вопросов мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций, обеспечит унифицированный подход к регламентации соответствующих вопросов, создаст предпосылки для развития более эффективной правоприменительной практики. Недостаточная проработанность нормативно-правовой основы негативно сказывается и на вопросах реализации мероприятий по мониторингу и прогнозированию чрезвычайных ситуаций

<sup>26</sup> Отдельные из указанных понятий закрепляются на уровне ГОСТов. Например, в положениях Государственного стандарта Российской Федерации «Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Мониторинг и прогнозирование. Термины и определения», принятого и введенного в действие еще постановлением Госстандарта России от 21 декабря 1995 г. N 625 (ГОСТ Р 22.1.02-95). В Государственном стандарте Российской Федерации «Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Предупреждение природных чрезвычайных ситуаций. Термины и определения», утвержденном постановлением Госстандарта России от 24 мая 1999 г. N 175 (Изменение N 1 ГОСТ Р 22.1.12-2005), также дается определение ряда терминов, имеющих значение для регламентации рассматриваемых отношений. В частности, в нем закрепляются такие понятия, как «риск возникновения природных чрезвычайных ситуаций», «прогнозирование возникновения природных чрезвычайных ситуаций», «прогнозирование техногенных чрезвычайных ситуаций», «подготовка к природным чрезвычайным ситуациям» и др.

<sup>27</sup> Так, в зависимости от времени упреждения, прогноз можно определить как имеющий экстренный, оперативный, краткосрочный, среднесрочный и долгосрочный характер.

<sup>28</sup> Например, сегодня нет даже указания на то, что органы государственной власти и местного самоуправления обязаны учитывать результаты долгосрочных прогнозов и составленные на его основе рекомендации при разработке, утверждении и реализации целевых программ; обеспечивать разработку мер по управлению рисками прогнозируемых чрезвычайных ситуаций, по их предупреждению, локализации, ликвидации и смягчению негативных последствий в зависимости от возможного характера чрезвычайных ситуаций и масштаба их развития и др.



природного и техногенного характера, что, прежде всего, проявляется в отсутствии четкого распределения полномочий в данной сфере между различными органами (как «по вертикали», так и «по горизонтали») и, соответственно, их материально-финансового обеспечения (Артамонов В.С., Андриченко Л.В., 2016).

Следует отметить, что терминологический инструментарий в данной сфере требует дополнительного внимания. Так, несмотря на то, что понятие «чрезвычайная ситуация» в своей основе базируется на таких общих понятиях, как «авария», «катастрофа», «стихийное бедствие», «опасное природное явление» и ряд других, в Федеральном законе от 21 декабря 1994 г. N 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», равно как и в других законах по этой тематике, определений данных понятий не предлагается, что снижает возможности построения с ними правовых модусов, хотя в законодательстве они достаточно часто встречаются. Так, в КоАП РФ (ст. 3.12) для применения такого вида административного наказания, как приостановление деятельности, в качестве одного из оснований называется наступление техногенной катастрофы. Между тем содержание термина «техногенная катастрофа» на нормативно-правовом уровне не определено, поэтому до конца не ясно, какие случаи можно отнести к техногенной катастрофе для того, чтобы применить административное приостановление деятельности по данному основанию.

Требует дальнейшего развития также и законодательное регулирование вопросов проведения необходимых мобилизационных и эвакуационных мероприятий в связи с реализацией мер по гражданской обороне и чрезвычайными ситуациями. В настоящее время, например, даже определение понятия «эвакуационные мероприятия» дается лишь в региональном законодательстве. Не установлены на федеральном уровне и гарантии прав граждан в связи с проведением эвакуационных мероприятий, сегодня они закрепляются лишь на уровне методических рекомендаций<sup>29</sup>, что вряд ли оправдано. Между тем очевидно, что основные гарантии обеспечения прав граждан должны быть установлены именно в федеральном законе.

Совершенствование нормативной правовой базы в рассматриваемой сфере не только обусловлено изменением характера и объема задач, возложенных на РСЧС, но и связано с учетом современных достижений в области организации управления, прогнозирования рисков возникновения чрезвычайных ситуаций, создания технических средств, информационных технологий, программных продуктов, цифровых сетей связи, управления и оповещения. Так, одной из тенденций развития законодательства по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций является совершенствование систем информирования и оповещения населения об угрозе возникновения и о возникновении таких ситуаций на основе использования

<sup>29</sup> См.: Методические рекомендации по организации первоочередного жизнеобеспечения населения в чрезвычайных ситуациях и работы пунктов временного размещения пострадавшего населения. Утв. МЧС России 25.12.2013 N 2-4-87-37-14.

передовых информационных технологий, которые позволяют значительно повысить оперативность реагирования. В рамках реализации информационной политики МЧС России и других заинтересованных федеральных органов исполнительной власти в настоящее время проводится значительная работа по внедрению современных методов, технических средств и новейших информационных технологий в сфере информирования и оповещения населения. Постоянно растущее количество пользователей интернета дает практически бесплатную возможность оповещать или информировать многомиллионную аудиторию в кратчайшие сроки.

Таким образом, совершенствование законодательства в области гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций должно обеспечивать соответствие нормативного инструментария государственного управления складывающимся общественным отношениям, на которые оказывает влияние уровень научно-технического прогресса, активное применение новейших инновационных средств, позволяющих снизить риск возникновения чрезвычайных ситуаций. Решение всех названных выше задач позволит диверсифицировать РСЧС, сделать ее способной решать задачи защиты и обороны соответственно в мирное и военное время.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Андреев С.А. Теоретико-методологические проблемы систематизации законодательства в сфере гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций // Проблемы безопасности и чрезвычайных ситуаций. – 2015. – № 4. – С. 9–19.
2. Артамонов В.С., Андриченко Л.В. Прогнозирование и мониторинг чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера // Правовые и институциональные основы предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций: монография / В.А. Пучков, Т.Я. Хабриева, В.С. Артамонов и др.; отв. ред. Т.Я. Хабриева, зам. отв. ред. Л.В. Андриченко. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИД «Юриспруденция», 2016. – С. 295–337.
3. Де Райке П. Глобальные механизмы и инструменты реагирования Международной Федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца при крупномасштабных стихийных бедствиях // Опыт ликвидации крупномасштабных чрезвычайных ситуаций в России и за рубежом. Материалы XIX Международной научно-практической конференции по проблемам защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. 20–23 мая 2014 г., Москва, Россия. МЧС России. – М., ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2014. – С. 103–111.

4. Законодательное обеспечение защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций: Монография / Под общ. ред. В.А. Пучкова. МЧС России. – М., 2012. – С. 12–39.
5. Калмыкова А.В., Левоненкова Т.А. Регламентация порядка предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в государствах – членах Евразийского экономического союза // Правовые и институциональные основы предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций: монография / В.А. Пучков, Т.Я. Хабриева, В.С. Артамонов и др.; отв. ред. Т.Я. Хабриева, зам. отв. ред. Л.В. Андрюченко. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИД «Юриспруденция», 2016. – С. 464–483.
6. Костров А.В., Дзодзиков Д.С. К проблеме совершенствования нормативной правовой базы деятельности МЧС России в области гражданской обороны // Технологии гражданской безопасности. – 2015. – № 3. – Т. 45. – С. 83–84.
7. Костров А.В. Интеграция понятия «гражданская оборона» с понятием «гражданская защита» // Технологии гражданской безопасности. – 2017. – № 1. – Т. 51. – С. 84–89.
8. Порфирьев Б.Н. Экономика природных катастроф: общемировые и российские тенденции динамики ущерба и подходы к его оценке // Глобальная и национальные стратегии управления рисками катастроф и стихийных бедствий. XX Международная научно-практическая конференция по проблемам защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. 19–21 мая 2015 г., Москва, Россия. Тезисы докладов. МЧС России. – М.: ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2015. – С. 23–24.
9. Саламатина И.В., Смольников Д.И. Нормативное дерегулирование в России // Закон. – 2018. – № 3. – С. 37–44.
10. Смирнова Е.Н. Международный опыт организации оказания психологической помощи пострадавшим от чрезвычайных ситуаций // Вестник Командно-инженерного института МЧС Республики Беларусь. – 2016. – № 2. – Т. 24. – С. 114–124.
11. Фалеев М.И. О перспективном варианте развития гражданской обороны и защиты населения от бедствий и катастроф // Совершенствование гражданской обороны в Российской Федерации. Материалы Всероссийского совещания с руководителями федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по проблемам гражданской обороны и защиты населения и XII Научно-практической конференции «Совершенствование гражданской обороны в Российской Федерации». Ногинск, 17–18 мая 2016 г. МЧС России, ФКУ ЦСИ ГЗ МЧС России. – М.: ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2016. – С. 56.
12. Чуприян А.П. Глобальная и национальные стратегии управления рисками катастроф и стихийных бедствий // Глобальная и национальные стратегии управления рисками катастроф и стихийных бедствий. XX Международная научно-практическая конференция по проблемам защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Материалы конференции. 19–21 мая 2015 г., Москва, Россия. МЧС России. – М.: ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2015. – С. 21.
13. Чуприян А.П. Опыт ликвидации крупномасштабных чрезвычайных ситуаций в России и за рубежом // Опыт ликвидации крупномасштабных чрезвычайных ситуаций в России и за рубежом. Материалы XIX Международной научно-практической конференции по проблемам защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. 20–23 мая 2014 г., Москва, Россия. МЧС России. – М., 2014. – С. 12–14.

# MANAGEMENT IMPROVEMENT AND MODERNIZATION IN THE SPHERE OF CIVIL DEFENSE AND PROTECTION FROM EMERGENCIES: THE SYSTEM OF LEGAL INSTRUMENTS

---

## **Ludmila V. Andrichenko**

Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation,  
Head of the Public Law Research Centre, Institute of Legislation  
and Comparative Law under the Government of the Russian Federation.  
Address: 34 B.Cheremushkinskaya Str., 117218 Moscow, Russian Federation.  
E-mail: cppl@izak.ru

## **Alexander E. Postnikov**

Doctor of Law, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation,  
Head of Constitutional Law Department, Institute of Legislation  
and Comparative Law under the Government of the Russian Federation.  
Address: 34 B.Cheremushkinskaya Str., 117218 Moscow, Russian Federation.  
E-mail: const@izak.ru

## **Abstract**

The article focuses on the issues related to the building and functioning of the system of protection of population and territories from natural and man-made emergencies in Russia in the context of modern challenges and threats. On the one hand, the established state system of protection, which has a multi-level and complex character, allows effective responding to emergency situations. At the same time it should be noted that its performance generates increasing dysfunctions associated with inadequate orientation at the tasks on monitoring and forecasting of emergency situations, the continuing fragmentation of its individual elements and unclear distribution of powers in the spheres of protection from emergency situations and civil defense. The hypothesis of the authors of the article is that the existing division of spheres of management, on the one hand – by the protection from emergency situations, on the other hand – by civil defense, is of largely artificial manner and therefore resulted in a doubling of organizational structures and policy management. The analysis of law enforcement practice, as well as historical development and the international experience of regulation, affirms the need for a considerable adjustment of the institutional basis for the functioning of various elements constituting the unified state system of prevention and liquidation of emergency situations and the civil defense system. The authors substantiate that the priority direction of the development of public administration in this sphere should be the creation of the civil protection system as a holistic object of state regulation combining both protection from emergency situations and civil defense.

**Keywords:** emergency situation; unified state system of protection of the population and territories from emergency situations; federal law; civil defense; civil protection.

**Citation:** Andrichenko, L.V. & Postnikov, A.E. (2020). Modernizatsiya sistemy pravovykh instrumentov upravleniya v oblasti grazhdanskoy oborony i chrezvychaynykh situatsiy [Management Improvement and Modernization in the Sphere of Civil Defense and Protection from Emergencies: The System of Legal Instruments]. *Public Administration Issues*, no 3, pp. 114–138 (in Russian).

## REFERENCES

1. Andreev, S.A. (2015). Teoretiko-metodologicheskiye problemy sistematizatsii zakonodatel'stva v sfere grazhdanskoy oborony, zashchity naseleniya i territoriy ot chrezvychaynykh situatsiy [Theoretical and Methodological Problems of Systematization of Legislation in the Field of Civil Defense, Protection of the Population and Territories from Emergency Situations]. *Problemy bezopasnosti i chrezvychaynykh situatsiy*, no 4, pp. 9–19.
2. Andrichenko, L.V. & Artamonov, V.S. (2016). Prognozirovaniye i monitoring chrezvychaynykh situatsiy prirodnogo i tekhnogennogo kharaktera [Forecasting and Monitoring Natural and Man-made Disaster Emergencies]. In: T.Ya. Khabriyeva (ed.) *Pravovyye i institutsional'nyye osnovy preduprezhdeniya i likvidatsii posledstviy chrezvychaynykh situatsiy: monografiya* [Legal and Institutional Framework for the Prevention and Elimination of the Consequences of Emergency Situations: Monograph]. Moscow: Yurisprudentsiya, pp. 295–337.
3. Chupriyan, A.P. (2014). Opyt likvidatsii krupnomasshtabnykh chrezvychaynykh situatsiy v Rossii i za rubezhom [Experience of Recovering Large-Scale Emergencies in Russia and Abroad]. In: *Opyt likvidatsii krupnomasshtabnykh chrezvychaynykh situatsiy v Rossii i za rubezhom. Materialy XIX Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii po problemam zashchity naseleniya i territoriy ot chrezvychaynykh situatsiy. 20–23 maya 2014 goda, Moskva, Rossiya, MCHS Rossii* [Experience of Recovering Large-Scale Emergencies in Russia and Abroad. Materials of the XIX International Scientific and Practical Conference on the Problems of Protecting Population and Territories from Emergencies. May 20–23, 2014, Moscow, Russia]. Moscow, pp. 12–14.
4. Chupriyan, A.P. (2015). Global'naya i natsional'nyye strategii upravleniya riskami katastrof i stikhiynykh bedstviy [Global and National Strategies for Disaster and Catastrophe Risk Management Strategies]. In: *Global'naya i natsional'nyye strategii upravleniya riskami katastrof i stikhiynykh bedstviy. XX Mezhdunarodnaya nauchno-prakticheskaya konferentsiya po problemam zashchity naseleniya i territoriy ot chrezvychaynykh situatsiy. Materialy konferentsii. 19–21 maya 2015 goda, Moskva, Rossiya, MCHS Rossii* [Global and National Strategies for Disaster and Catastrophe Risk Management. XX International Scientific and Practical Conference on the Problems of Protecting the Population and Territories from Emergencies. Conference materials. May 19–21, 2015, Moscow, Russia]. Moscow: FGBU VNII GOCHS (FTS), p. 21.
5. De Rayke, P. (2014). Global'nyye mekhanizmy i instrumenty reagirovaniya Mezhdunarodnoy Federatsii obshchestv Krasnogo Kresta i Krasnogo Polumesyatsa pri krupnomasshtabnykh stikhiynykh bedstviyakh [Global Response Mechanisms and Instruments of the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies in Case of Large-Scale Natural Disasters]. *Opyt likvidatsii krupnomasshtabnykh chrezvychaynykh situatsiy v Rossii i za rubezhom. Materialy XIX Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii po problemam zashchity naseleniya i territoriy ot chrezvychaynykh situatsiy. 20–23 maya 2014 goda, Moskva, Rossiya, MCHS Rossii* [Experience of Liquidation of Large-Scale Emergencies in Russia and Abroad. Materials of the XIX International Scientific and Practical Conference on the Problems of Protecting Population and Territories from Emergencies. May 20–23, 2014, Moscow, Russia, EMERCOM of Russia.]. Moscow: FGBU VNII GOCHS (FTS), pp. 103–111.



6. Faleev, M.I. (2016). O perspektivnom variante razvitiya grazhdanskoj oborony i zashchity naseleniya ot bedstviy i katastrof [On a Promising Option for the Development of Civil Defense and the Protection of the Population from Disasters and Catastrophes]. In: *Sovershenstvovaniye grazhdanskoj oborony v Rossiyskoy Federatsii. Materialy Vserossiyskogo soveshchaniya s rukovoditelyami federal'nykh organov ispolnitel'noy vlasti i organov ispolnitel'noy vlasti sub'yektov Rossiyskoy Federatsii po problemam grazhdanskoj oborony i zashchity naseleniya i XII Nauchno-prakticheskoy konferentsii «Sovershenstvovaniye grazhdanskoj oborony v Rossiyskoy Federatsii»*. Noginsk, 17–18 maya 2016 g., MCHS Rossii, FKU TSSI GZ MCHS Rossii [Improving Civil Defense in the Russian Federation. Materials of the All-Russian Meeting with the Heads of Federal Executive Bodies and Executive Bodies of the Constituent Entities of the Russian Federation on the Problems of Civil Defense and Protection of the Population and the XII Scientific-Practical Conference “Improving Civil Defense in the Russian Federation.” Noginsk, May 17–18, 2016, EMERCOM of Russia, FKU TsSI GZ EMERCOM of Russia]. Moscow: FGBU VNII GOCHS (FTS), p. 56.
7. Kalmykova, A.V. & Levonenkova, T.A. (2016). Reglamentatsiya poryadka preduprezhdeniya i likvidatsii chrezvychaynykh situatsiy prirodnogo i tekhnogennogo kharaktera v gosudarstvakh – chlenakh Yevraziyskogo ekonomicheskogo soyuza [Regulation of the Procedure for the Prevention and Liquidation of Natural and Man-Made Emergencies in the Nations of the Eurasian Economic Union]. In: T.Ya. Khabriyeva (ed.). *Pravovyye i institutsional'nyye osnovy preduprezhdeniya i likvidatsii posledstviy chrezvychaynykh situatsiy* [Legal and Institutional Framework for the Prevention and Elimination of the Consequences of Emergencies: Monograph]. Moscow: Yurisprudentsiya, pp. 464–483.
8. Kostrov, A.V. & Dzodzikov, D.S. (2015). K probleme sovershenstvovaniya normativnoy pravovoy bazy deyatel'nosti MCHS Rossii v oblasti grazhdanskoj oborony [On Improving the Regulatory Framework of the EMERCOM of Russia in the Field of Civil Defense]. *Tekhnologii grazhdanskoj bezopasnosti*, no 3, vol. 45, p. 83.
9. Kostrov, A.V. (2017). K probleme sovershenstvovaniya normativnoy pravovoy bazy deyatel'nosti MCHS Rossii v oblasti grazhdanskoj oborony [Integration of the Concepts «Civil Defense» and «Civil Protection»]. *Tekhnologii grazhdanskoj bezopasnosti*, no 1, vol. 51, pp. 84–89.
10. Porfir'yev, B.N. (2015). Ekonomika prirodnykh katastrof: obshchemirovyye i rossiyskiye tendentsii dinamiki ushcherba i podkhody k yego otsenke [Economics of Natural Disasters: Global and Russian Trends in Damage Dynamics and Approaches to Its Assessment]. *Global'naya i natsional'nyye strategii upravleniya riskami katastrof i stikhiynykh bedstviy. XX Mezhdunarodnaya nauchno-prakticheskaya konferentsiya po problemam zashchity naseleeniya i territoriy ot chrezvychaynykh situatsiy. 19–21 maya 2015 goda, Moskva, Rossiya. Tezisy dokladov, MCHS Rossii* [Global and National Strategies for Disaster and Natural Disaster Risk Management. XX International Scientific and Practical Conference on the Problems of Protecting the Population and Territories from Emergencies. May 19–21, 2015, Moscow, Russia. Abstracts]. Moscow: FGBU VNII GOCHS (FTS), pp. 23–24.
11. Puchkov, V.A. (ed.) (2012). *Zakonodatel'noye obespecheniye zashchity naseleniya i territoriy ot chrezvychaynykh situatsiy: Monografiya* [Legislative Support for the Protection of the Population and Territories from Emergencies: Monograph]. Moscow, EMERCOM of Russia, pp. 12–39.
12. Salamatina, I.V. & Smol'nikov, D.I. (2018). Normativnoye deregulirovaniye v Rossii [Statutory Deregulation in Russia]. *Zakon*, no 3, pp. 37–44.
13. Smirnova, E.N. (2016). Mezhdunarodnyy opyt organizatsii okazaniya psikhologicheskoy pomoshchi postradavshim ot chrezvychaynykh situatsiy [International Experience in Organizing the Provision of Psychological Assistance to Victims of Emergency Situations]. *Vestnik Komandno-inzhenernogo instituta MCHS Respubliki Belarus'*, no 2, vol. 24, pp. 114–124.



# ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВЕДОМСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ КАЧЕСТВА МЕДИЦИНСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СУБЪЕКТЕ РФ (НА ПРИМЕРЕ ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ)<sup>1</sup>

**Кучин Н.Е.<sup>2</sup>**

## Аннотация

*На фоне общего и последовательного развития системы управления качеством в здравоохранении РФ, ведомственный контроль качества и безопасности медицинской деятельности (далее – ведомственный контроль) остается одной из наименее изученных с научной, организационной и правовой точки зрения форм контроля. Выдвинута гипотеза, что на территории субъектов РФ в настоящий момент не сформирована целостная система ведомственного контроля. Цель исследования – определить проблемные моменты формирования системы ведомственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности на территории субъекта РФ и дать научно обоснованные предложения по ее организационному совершенствованию. Для этого на основании контент-анализа нормативных правовых актов и данных открытых источников, а также сравнительного анализа показателей деятельности федеральных (ФОИВ) и региональных органов (РОИВ) исполнительной власти были выявлены особенности распределения и реализации полномочий по ведомственному контролю на территории Челябинской области. По методике оценки критериев тяжести потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения медицинскими организациями обязательных требований, разработанной Росздравнадзором, определена степень необходимости ведомственного контроля для всех ФОИВ и РОИВ Челябинской области. В результате установлено, что на территории субъектов РФ пока не сформирована целостная система ведомственного контроля качества: частью ФОИВ и РОИВ ведомственный контроль не осуществляется или осуществляется с недостаточной эффективностью. Сделан вывод о том, что для завершения формирования системы ведомственного контроля требуется ее переориентация с внешних воздействий (обращения, жа-*

<sup>1</sup> Статья подготовлена в рамках проекта по поддержке публикаций авторов российских образовательных и научных организаций в научных изданиях НИУ ВШЭ (программа «Университетское партнерство»).

<sup>2</sup> Кучин Никита Евгеньевич – кандидат медицинских наук, старший преподаватель, кафедра общественного здоровья и здравоохранения, Южно-Уральский государственный медицинский университет; заместитель начальника отдела организации контроля и надзора за медицинской деятельностью, Территориальный орган Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения по Челябинской области. Адрес: 454091, г. Челябинск, пл. МОПРа, д. 8а. E-mail: kuchinne@gmail.com

лобы, поручения и запросы) на внутренние потребности органов исполнительной власти, разработка единых целевых показателей деятельности ведомственных медицинских организаций, адекватный расчет нагрузки на должностных лиц при осуществлении ведомственного контроля, перераспределение региональных медицинских организаций по подведомственности и, в ряде субъектов, передача муниципальных учреждений здравоохранения в государственное подчинение.

**Ключевые слова:** качество медицинской помощи; контроль медицинской деятельности; ведомственный контроль; безопасность медицинской деятельности; управление качеством в здравоохранении.

## Введение

Задача повышения качества медицинской помощи универсальна для всех систем здравоохранения мира, однако подходы к ее решению до настоящего времени остаются актуальными и дискуссионными (см. об этом: Aggarwal et al., 2019; Ацель, Фомина, 2013; Меметов и др., 2015). В сегодняшней мировой практике не существует единого определения высококачественной системы здравоохранения, а также консолидированного мнения о целях, задачах и показателях, характеризующих ее деятельность (Kruk et al., 2017). Различаются и национальные подходы к повышению качества медицинской помощи. Одни национальные стратегии направлены на деятельность медицинских работников и непосредственный процесс оказания медицинской помощи (микроуровень), а точкой приложения других национальных стратегий является устранение финансовых ограничений, повышение эффективности распределения ресурсов и регулирования сектора здравоохранения (макроуровень) (Brenner et al., 2017). Однако все исследователи едины во мнении, что обеспечение должного качества медицинской помощи способствует устойчивому развитию социально-экономической сферы государства, а это актуально как для развитых стран мира, так и для развивающихся экономик (см. об этом: Akachi, Kruk, 2018; Мурашко и др., 2016; Linnander et al., 2016).

Создание условий для повышения доступности и качества медицинской помощи – одна из приоритетных задач развития здравоохранения в Российской Федерации<sup>3</sup>. Научные исследования показывают, что решение этой задачи невозможно без построения эффективной системы управления качеством и безопасностью в медицинской отрасли (см., например: Линденбратен и др., 2015). При этом современная управленческая парадигма предусматривает наличие эффективного контроля как неотъемлемой части любого управленческого цикла, в том числе при системном управлении качеством и безопасностью в здравоохранении (Мурашко, Куприянов, 2013).

В современном мире достаточно сложно дать однозначную оценку и характеристику всему разнообразию форм и методов контроля медицинских услуг, их объема и качества (подробнее об этом см.: Журавлева и др.,

<sup>3</sup> Указ Президента РФ от 06.06.2019 N 254 «О Стратегии развития здравоохранения в Российской Федерации на период до 2025 г.».

2015; Палехова, Карнаух, 2019). Так, в Германии, Франции, Голландии государственное управление и контроль доступности и качества предоставляемых услуг населению реализуется через контроль и регламентацию работы коммерческих страховых систем. В Швеции, Японии и Австралии – через систему государственного страхования, а в Канаде и Великобритании – через прямое государственное обеспечение (Швец, 2016). Зарубежный опыт показывает, что в ряде стран врачи объединены в публичные корпорации, которые совмещают в себе элементы правового статуса как общественной, так и публичной организации (Романовская, Безрукова, 2014), и могут осуществлять отдельные контрольные функции.

В основе сложившейся в нашей стране системы управления качеством медицинской помощи лежит контроль качества и безопасности медицинской деятельности. Согласно требованиям Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан...»<sup>4</sup> (далее – Федеральный закон N 323-ФЗ) и подзаконным ему правовым актам, мероприятия контроля качества и безопасности медицинской деятельности в Российской Федерации проводятся в формах: государственного контроля, осуществляемого, главным образом, Росздравнадзором; ведомственного контроля, проводимого органами исполнительной власти в отношении подведомственных организаций; и внутреннего контроля во всех медицинских организациях.

Согласно выводам научных исследований последних лет (Хабриев и др., 2014; Орлов, 2015; Пивень, Кицул, 2015; Сисигина и др., 2015; Старченко, 2016; Улумбекова, 2016, 2017; Петрова, 2018; Кучин, Ковнисарева, 2019), сложившаяся система контроля качества медицинской помощи сложна для практической реализации, носит разветвленный, многоуровневый и нередко разнонаправленный характер, не позволяет в полном объеме эффективно управлять качеством медицинской помощи и вызывает противоречивые оценки не только у профессионального сообщества, но и у пациентов.

Вместе с тем организованная в нашей стране система контроля качества медицинской помощи не является статичной. В течение последних лет, адаптируясь к происходящим в государственном управлении и здравоохранении изменениям, почти все формы контроля получили существенное развитие, что главным образом выразилось в переходе организации и обеспечения государственного контроля к риск-ориентированной модели<sup>5</sup>, едином федеральном регулировании требований к внутреннему контролю качества в медицинских организациях<sup>6, 7</sup>, подготовке к переходу всех форм

<sup>4</sup> Федеральный закон от 21.11.2011 N 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

<sup>5</sup> Постановление Правительства РФ от 17.08.2016 N 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

<sup>6</sup> Приказ Минздрава России от 07.06.2019 N 381н «Об утверждении Требований к организации и проведению внутреннего контроля качества и безопасности медицинской деятельности».

<sup>7</sup> Федеральный закон от 25.12.2018 N 489-ФЗ «О внесении изменений в статью 40 Федерального закона «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» по вопросам клинических рекомендаций».

контроля в 2022 г. к единым оценочным средствам – критериям оценки качества медицинской помощи<sup>5</sup>. Проведенная экспертная оценка региональной системы контроля качества и безопасности медицинской деятельности также показывает, что повышение эффективности контроля может быть достигнуто за счет гармонизации уже имеющихся механизмов и их адекватного взаимодействия между собой (Кучин, Тюков, Огошков, 2020).

Анализ данных научной литературы, нормативной правовой базы и информации открытых источников показывает, что на фоне общего и последовательного развития системы управления качеством в нашей стране ведомственный контроль остается одной из наименее изученных с научной, организационной и правовой точки зрения форм контроля.

При этом в медицинских организациях, подведомственных региональным органам исполнительной власти в субъектах РФ, получают медицинскую помощь большинство жителей нашей страны, а на федеральном уровне организацию и осуществление ведомственного контроля качества можно считать существенной для медицинских организаций, подведомственных Минздраву России (федеральные медицинские центры и институты), Министерству обороны Российской Федерации (по данным на 2018 г., в РФ 1,9 млн военнослужащих), Федеральному медико-биологическому агентству (численность обслуживаемого населения около 10 млн человек), Федеральной службе исполнения наказаний (по данным на 2020 г., количество заключенных в РФ – 0,5 млн чел.); Министерству внутренних дел Российской Федерации (обеспечивают медицинскую помощь 2,3 млн человек) и Управлению делами Президента России.

В современных литературных источниках практически отсутствуют попытки дать научную оценку ведомственному контролю, а именно: определить его место и роль в сложившейся системе контроля качества, оценить эффективность, изучить существующие проблемные вопросы и, при необходимости, обосновать предложения по дальнейшему совершенствованию. Редкие тематические публикации главным образом определяют методические подходы к данной форме контроля на федеральном уровне (Шаронов, Ковалев, 2013; Сидоренко и др., 2018) и в регионах (Богданова и др., 2014; Шильникова и др., 2016; Мелик-Гусейнов и др., 2018; Шепелев, 2019). Отдельно можно выделить исследование нормативной правовой базы контроля качества Г.Э. Улумбековой (2016), согласно которому существующий правовой регламент ведомственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности ведет к смешению между собой понятий контроля качества и управления качеством медицинской помощи, а также несопоставимости результатов, как по субъектам, так и по объектам контроля. Е.Ю. Лудупова (2019) в своей работе также обращает внимание на невозможность обеспечения систематического ведомственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности в рамках действующего законодательства.

Таким образом, ведомственный контроль качества и безопасности медицинской деятельности, как базовый элемент отечественной системы контроля качества медицинской помощи, остается наименее изученным с науч-

ной точки зрения элементом отечественной системы управления качеством и безопасностью медицинской деятельности, а также ее частью, менее всего подверженной изменениям и прогрессивному развитию. Особый научный интерес также представляют особенности реализации полномочий по ведомственному контролю на региональном уровне.

Дополнительную актуальность изучаемой теме придает тот факт, что, в связи с реализацией механизма «регуляторной гильотины»<sup>8</sup>, с 1 января 2021 г. основной документ<sup>9</sup>, регламентирующий порядок ведомственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности, должен быть отменен, а ему на смену, в соответствии с положениями Федерального закона N 323-ФЗ, должен прийти новый нормативный правовой акт<sup>10</sup>. Не вызывает сомнения факт того, что имеющийся опыт формирования системы ведомственного контроля качества и безопасности медицинской помощи на федеральном и региональном уровнях, а также выявленные проблемные вопросы должны быть учтены при подготовке нового порядка ведомственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности.

## Цели и задачи

Целью настоящего исследования стала выработка научно обоснованных предложений по организационному совершенствованию системы ведомственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности на территории субъекта РФ с учетом выявленных проблемных моментов ее формирования.

Гипотеза исследования: на территории субъектов РФ не сформирована целостная система ведомственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности – частью федеральных и региональных органов исполнительной власти ведомственный контроль в подведомственных организациях не осуществляется или осуществляется с недостаточной эффективностью.

Для того чтобы дать научную оценку системе организации ведомственного контроля качества и выработать предложения по совершенствованию подходов к его обеспечению со стороны федеральных и региональных органов исполнительной власти, необходимо решить следующие задачи:

1. Дать общую характеристику распределения и реализации полномочий федеральных и региональных органов исполнительной власти по ведомственному контролю качества и безопасности медицинской деятельности (на примере Челябинской области).

<sup>8</sup> Постановление Правительства РФ от 17.06.2020 N 868 «О признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации...».

<sup>9</sup> Приказ Минздрава России от 21.12.2012 N 1340н «Об утверждении порядка организации и проведения ведомственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности».

<sup>10</sup> Проект Приказа Министерства здравоохранения РФ «Об утверждении Порядка организации и проведения ведомственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности» (подготовлен Минздравом России 20.07.2020).



2. Оценить особенности ведомственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности, осуществляемого региональным органом исполнительной власти в сфере охраны здоровья.
3. Проанализировать основные причины, которые могут вести к снижению результативности ведомственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности.
4. Разработать предложения по совершенствованию подходов к формированию системы ведомственного контроля качества на территории субъекта РФ.

## Материалы и методы

На основании анализа нормативных правовых актов, данных открытых источников (официальных сайтов органов государственной власти и юридических лиц), анализа Единого реестра лицензий Росздравнадзора (<https://www.roszdravnadzor.ru/services/licenses>) был определен общий характер распределения и реализации полномочий по организации и осуществлению ведомственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности на территории субъекта РФ (Челябинская область).

В динамике, за период 2013–2019 гг., проведен анализ показателей ведомственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности, осуществляемого региональным органом исполнительной власти в сфере охраны здоровья (Министерством здравоохранения Челябинской области). В отдельном временном периоде (2018 г.) показатели регионального ведомственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности сопоставлены с результатами контрольных мероприятий территориального подразделения Росздравнадзора и участников системы ОМС (ТФОМС и СМО).

Для оценки необходимости реализации ФОИВ и РОИВ ведомственного контроля в Челябинской области, был использован расчет критериев тяжести потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения обязательных требований (К), применяемый Росздравнадзором при проведении планового государственного контроля. Согласно данной методике, все медицинские организации ежегодно распределяются Росздравнадзором по шести категориям риска, что в дальнейшем определяет интенсивность контроля. Отнесение объектов контроля к какой-либо категории риска выполняется Росздравнадзором с учетом информации, содержащейся в едином реестре лицензий на осуществление медицинской деятельности.

Показатель риска для конкретной медицинской организации выводится путем суммирования значения показателей риска, присвоенных выполняемым работам (услугам), составляющим медицинскую деятельность. Полное описание методики расчета приведено в Постановлении Правительства РФ от 12.11.2012 N 1152 «Об утверждении Положения о государственном контроле качества и безопасности медицинской деятельности».



На основании данных Росздравнадзора о распределении государственных медицинских организаций по категориям риска, путем присвоения ранговых коэффициентов (от 1 до 6 баллов) мы подсчитали средние значения расчетных коэффициентов (СРК) по подведомственности медицинских организаций.

## Результаты и обсуждение

Статьями 87 и 89 Федерального закона N 323-ФЗ ведомственный контроль задекларирован в качестве одной из базовых форм контроля качества и безопасности медицинской деятельности в нашей стране. Ведомственный контроль осуществляют федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ в отношении подведомственных им органов и организаций.

Законом также определено (ч. 2 ст. 89), что порядок организации и проведения ведомственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности устанавливается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Пунктом 5.2.205 Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 19.06.2012 N 608<sup>11</sup>, указанные полномочия предоставлены Министерству здравоохранения Российской Федерации (далее – Минздрав России).

С целью реализации указанных полномочий, Минздравом России утвержден Порядок организации и проведения ведомственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности (Приказ от 21.12.2012 N 1340н). В соответствии со сложившейся нормативной правовой базой, указанный Порядок организации и проведения ведомственного контроля распространяется не только на органы исполнительной власти, осуществляющие деятельность в сфере охраны здоровья, но и на все федеральные органы исполнительной власти (далее – ФОИВ) и органы исполнительной власти субъектов РФ (далее – РОИВ), имеющие подведомственные медицинские и фармацевтические организации.

Анализ нормативных правовых актов и информации из открытых источников показал наличие системы ведомственного контроля качества в следующих ФОИВ, осуществляющих свою деятельность, в том числе, на территории регионов РФ: МВД России, ФСИН России, Управление делами Президента России. Данные представлены в Таблице 1. Росгвардия выдвинула инициативу организовать собственную систему ведомственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности<sup>12</sup> (осталась не-реализованной).

<sup>11</sup> Постановление Правительства РФ от 19.06.2012 N 608 «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации».

<sup>12</sup> Проект Приказа Росгвардии «Об утверждении Порядка организации и проведения ведомственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности ...» (подготовлен Росгвардией 11.01.2017).

Таблица 1

**Результаты анализа нормативной правовой базы ФОИВ  
по реализации полномочий ведомственного контроля качества  
и безопасности медицинской деятельности**

№ пп	Ведомство	Нормативная правовая база	Наличие обособленного структурного подразделения
1.	МВД России	Приказ МВД России от 24.06.2011 N 722 <sup>13</sup> ; Приказ МВД России от 26.09.2012 N 890 <sup>14</sup> ; Приказ МВД России от 09.09.2015 N 865 <sup>15</sup>	Отдел организации ведомственного контроля качества и безопасности медицинской помощи Управления медицинского обеспечения Департамента по материально-техническому и медицинскому обеспечению МВД России
2.	ФСИН России	Приказ ФСИН России от 20.03.2015 N 167 <sup>16</sup> ; Приказ Минюста России от 28.12.2017 N 285 <sup>17</sup>	Отдел обеспечения лечебной работы, контроля качества медицинской деятельности и орга- низации медицинской помощи подозреваем- ым, обвиняемым и осужденным Управления организации медико-санитарного обеспечения Федеральной службы исполнения наказаний
3.	Управление делами Президента России	Указ Президента РФ от 17.09.2008 N 1370 <sup>18</sup> ; Указ Президента РФ от 16.01.2016 N 14 <sup>19</sup>	Отдел ведомственного контроля качества и безопасности оказания медицинской помощи Главного медицинского управления Управления делами Президента Российской Федерации

**Источник:** Составлена автором.

Таким образом, проведенный анализ показывает, что ведомственный контроль качества и безопасности медицинской деятельности реализован не всеми ФОИВ, имеющими подведомственные медицинские организации. В свою очередь, отсутствие ведомственного контроля за федеральными медицинскими организациями, расположенными на территории субъектов РФ, может оказывать влияние на формирование и эффективность функционирования региональных систем управления качеством в здравоохранении, в частности: существенно повышать нагрузку на следующую ступень системы контроля качества – государственный контроль.

<sup>13</sup> Приказ МВД России от 24.06.2011 N 722 «Об утверждении Положения о Департаменте по материально-техническому и медицинскому обеспечению Министерства внутренних дел Российской Федерации».

<sup>14</sup> Приказ МВД России от 26 сентября 2012 г. N 890 «Об организации планирования в органах внутренних дел Российской Федерации».

<sup>15</sup> Приказ МВД России от 09.09.2015 N 865 «О внесении изменений в Положение о Департаменте по материально-техническому и медицинскому обеспечению Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденное приказом МВД России от 24 июня 2011 г. N 722».

<sup>16</sup> Приказ ФСИН России от 20.03.2015 N 167 «Об утверждении Положения об управлении организации медико-санитарного обеспечения Федеральной службы исполнения наказаний».

<sup>17</sup> Приказ Минюста России от 28.12.2017 N 285 «Об утверждении Порядка организации оказания медицинской помощи лицам, заключенным под стражу или отбывающим наказание в виде лишения свободы».

<sup>18</sup> Указ Президента РФ от 17.09.2008 N 1370 «Об Управлении делами Президента Российской Федерации» (вместе с «Положением об Управлении делами Президента Российской Федерации»).

<sup>19</sup> Указ Президента РФ от 16.01.2016 N 14 «О внесении изменений в Положение об Управлении делами Президента Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 17 сентября 2008 г. N 1370».

Полномочия по ведомственному контролю качества и безопасности медицинской деятельности на региональном уровне фактически реализуются только РОИВ, осуществляющими управление в сфере здравоохранения (региональными министерствами здравоохранения, департаментами здравоохранения, комитетами здравоохранения и т. п.). Другими РОИВ, имеющими подведомственные медицинские организации, ведомственный контроль в субъектах РФ не проводится. При этом большинство территорий нашей страны имеют сеть региональных государственных медицинских учреждений, неподведомственных органам управления здравоохранением. Данные по Уральскому Федеральному округу приведены в Таблице 2.

Таблица 2

**Распределение медицинских организаций, подведомственных ФОИВ и РОИВ в Уральском Федеральном округе (без учета автономных округов), по данным Единого реестра лицензий Росздравнадзора**

Наименование региона	Подведом- ственные ФОИВ (ед.)	Подведомственные РОИВ					Итого
		Всего	Подведомственные РОИВ в сфере здравоохранения		Подведомственные иным РОИВ		
			Единиц	Единиц	%	Единиц	
Курганская область	8	114	58	50,9	56	49,1	122
Свердловская область	54	380	139	36,6	241	63,4	434
Тюменская область	22	94	40	42,5	54	57,5	116
Челябинская область	47	149	118	79,2	31	20,8	196
Итого:	131	737	355	48,2	382	51,8	868

*Источник:* Составлена автором.

Анализ Единого реестра лицензий Росздравнадзора показывает, что в настоящий момент на территории Уральского Федерального округа размещено не менее 382 региональных государственных учреждений, осуществляющих медицинскую деятельность, которые неподведомственны органам власти, осуществляющим управление здравоохранением.

Большинство указанных организаций находятся в ведении РОИВ, осуществляющих свою деятельность в сфере социальных отношений, образования и спорта, где отсутствует ведомственный контроль. Аналогичная ситуация наблюдается на территории других регионов РФ. Исключение составляют несколько наиболее крупных субъектов, реализовавших возможность осуществления ведомственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности в данных сферах: г. Москва (Департамент труда и социальной защиты населения города Москвы<sup>20</sup>), Московская область (Министерство

<sup>20</sup> Приказ ДТСЗН г. Москвы от 14.11.2016 N 1274 «Об организации ведомственного контроля качества и безопасности медицинской (социально-медицинской) деятельности...».

социального развития Московской области<sup>21</sup>), г. Санкт-Петербург (Комитет по социальной политике Санкт-Петербурга<sup>22</sup>) и Ленинградская область (Комитет общего и профессионального образования Ленинградской области<sup>23</sup>).

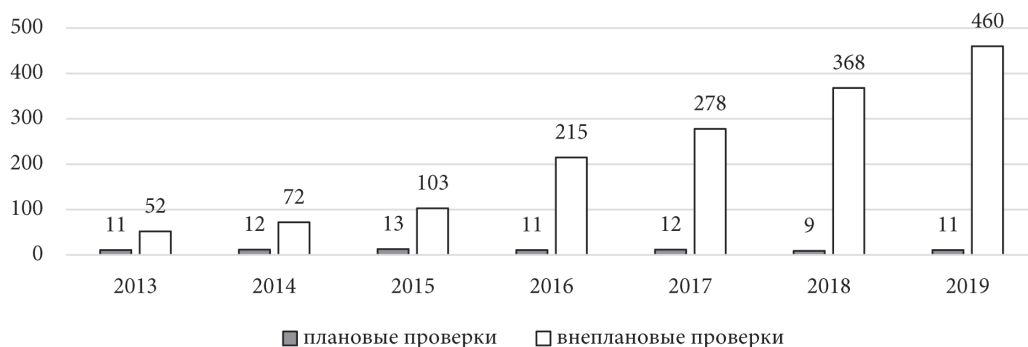
Как было указано выше, на региональном уровне в Челябинской области ведомственный контроль качества и безопасности медицинской деятельности осуществляется только Министерством здравоохранения Челябинской области (далее – Минздрав Челябинской области), который является РОИВ субъекта в сфере охраны здоровья граждан, выполняющим также функции и полномочия учредителя для большинства государственных учреждений здравоохранения региона.

В период с 2013 по 2019 гг. Минздравом Челябинской области было проведено 1627 ведомственных контрольных мероприятий (плановых и внеплановых проверок), при этом за семилетний период отмечался существенный рост общего числа проверок: с 66 в 2013 г. до 471 в 2018 г. (в 7,1 раза), что обусловлено, главным образом, увеличением количества внеплановых контрольных мероприятий с 52 до 460 в год.

В тот же период количество плановых проверок, проводимых Минздравом Челябинской области в рамках ведомственного контроля, снизилось на 18,2%, с 11 до 9 в год (рис. 1).

Рисунок 1

### Динамика проверочных мероприятий ведомственного контроля качества в Челябинской области (количество проверок)



Важным обстоятельством проводимых внеплановых проверок являлся факт того, что все они были вызваны внешними для органа исполнительной власти импульсами и обстоятельствами. Так, в 2019 г. 216 проверок были проведены по жалобам граждан (46,95%), 81 – по обращению орга-

<sup>21</sup> Приказ Минсоцразвития Московской области от 03.03.2016 N 19П-60 «Об утверждении порядка организации и проведения ведомственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности...».

<sup>22</sup> Распоряжение Комитета по социальной политике Санкт-Петербурга от 24.12.2018 N 773-р «Об утверждении Регламента организации и проведения ведомственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности...».

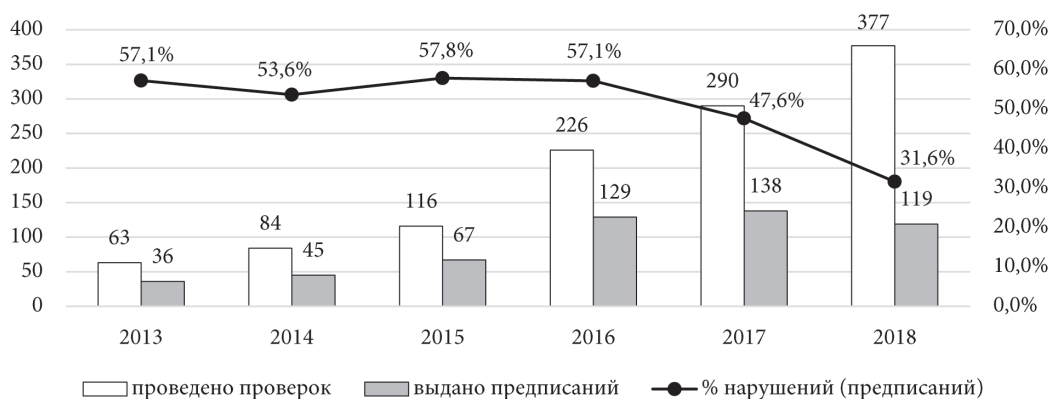
<sup>23</sup> Приказ комитета общего и профессионального образования Ленинградской области от 29.04.2016 N 51 «Об утверждении Положения о ведомственном контроле качества и безопасности медицинской деятельности организаций...».

нов следствия и дознания (17,60%), 68 – в связи с запросами Росздравнадзора (14,78%), 53 – по запросам из органов прокуратуры (11,53%), 38 – при контроле за ранее выданными предписаниями (8,27%) и четыре – в связи с поступлением информации СМИ (0,87%). При этом оценка деятельности подведомственных медицинских организаций по предусмотренным законодательством «внутренним» системным основаниям (несоответствие показателей деятельности целевым показателям, невыполнение установленных объемов государственного задания по оказанию медицинской помощи, проверка представленной статистической отчетности или данных мониторинга) Минздравом Челябинской области не проводилась.

На фоне общего увеличения количества проводимых контрольных мероприятий было зафиксировано снижение выявляемых региональным Минздравом в ходе ведомственного контроля нарушений и, как следствие, выдаваемых по результатам проверок предписаний об их устранении. Так, в 2013 г. региональным Минздравом по результатам 63 проверок было выдано 36 предписаний (57,14%), в 2018 г. по результатам 377 проверок было выдано 119 предписаний (31,56%). Данные представлены на Рисунке 2.

Рисунок 2

**Динамика проведенных Минздравом Челябинской области проверок ведомственного контроля и выданных предписаний об устранении нарушений (количество проверок), уровень отношения выданных предписаний к количеству проверок (%)**



Изученная динамика результатов ведомственного контроля качества вступала в противоречие с результатами работы других организаций, контролирующих качество медицинской помощи в Челябинской области (по условно сопоставимым разделам). Так, согласно результатам плановой и целевой экспертизы качества медицинской помощи территориальным отделом ФОМС и региональными СМО, количество нарушений выполнения необходимых мероприятий в соответствии с порядками и (или) стандартами медицинской помощи снизилось с 2013 по 2018 г. только на 4,39%. Удельный вес предписаний, выдаваемых территориальным подразделением Росздравнадзора при всех первичных проверках, в 2018 г. составил 77,1%, а при мероприятиях, включающих

в себя контроль за соблюдением порядков и стандартов медицинской помощи (лицензионный контроль медицинской деятельности, государственный контроль за соблюдением порядков и стандартов медицинской помощи), – 88,5%. В изучаемом периоде также отмечался рост количества внеплановых проверочных мероприятий, проводимых Территориальным органом Росздравнадзора по Челябинской области на основании обращений граждан, неудовлетворенных результатами рассмотрения их обращений в региональном органе исполнительной власти, а также несогласных с результатами ведомственного контроля (в 2014 г. – три случая, в 2018 г. – 20 случаев).

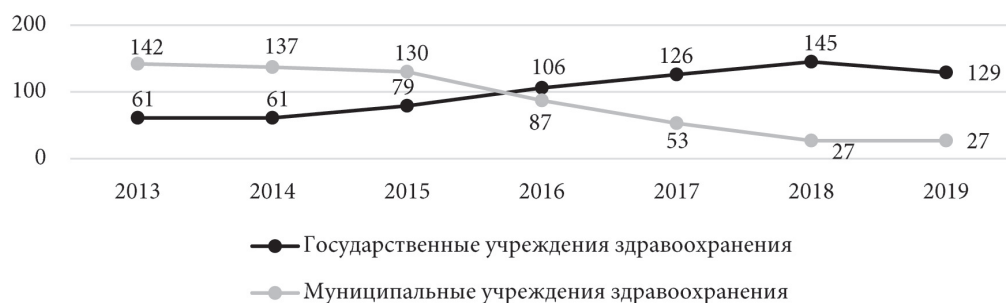
Кроме того, все проводимые Минздравом Челябинской области проверки, как правило, были направлены на одни и те же подведомственные медицинские организации. В 2019 г. охват проверками 129 подведомственных государственных медицинских организаций составил всего 7,3% (при общем количестве проведенных проверок 471), что свидетельствует о том, что ведомственный контроль высокой интенсивности был направлен на одни и те же объекты, что, однако, не вело к повышению показателей качества медицинской помощи.

Были проанализированы основные причины, способствующие снижению результативности ведомственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности, осуществляемого указанным РОИВ.

В период с 2013 по 2018 г. сеть медицинских организаций Челябинской области претерпела существенные изменения, главным образом связанные с передачей учреждений из муниципальной системы здравоохранения в государственную собственность. Аналогичные процессы наблюдались и на территории других субъектов РФ. В результате указанных преобразований количество организаций, в отношении которых Минздрав Челябинской области выполняет функции учредителя, увеличилось с 59 в 2013 г. до 145 в 2018 г. (в 2,5 раза), при этом количество муниципальных медицинских организаций за тот же период сократилось со 159 до 27 (в 5,9 раза) (см.: рис. 3).

Рисунок 3

### Количество государственных и муниципальных учреждений здравоохранения Челябинской области в динамике (2012–2019 гг.)



Таким образом, количество перешедших в ведение Минздрава Челябинской области учреждений, непосредственно оказывающих лечебно-профилактическую помощь населению, увеличилось в 2013–2018 гг. с 39 до 114



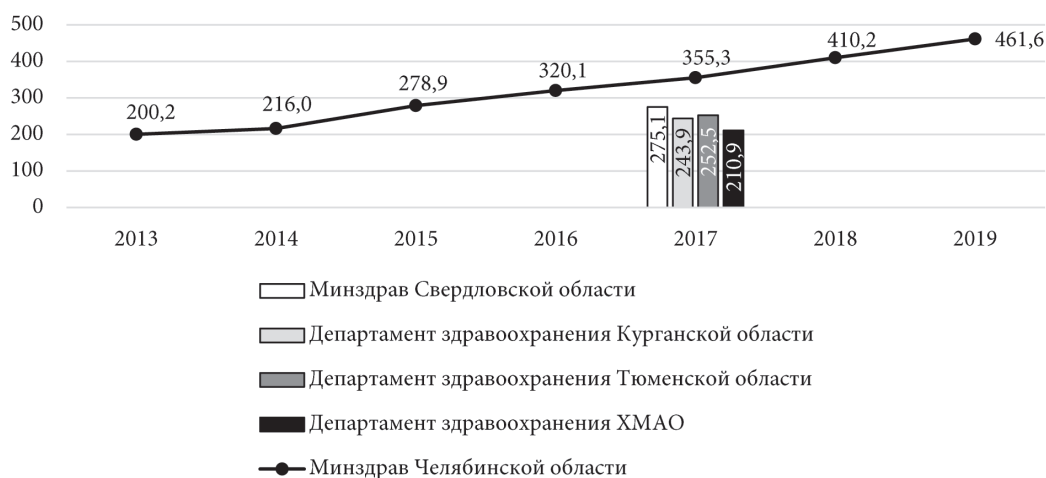
(в 2,9 раза), а имеющих прикрепленное население – с трех до 54 (в 18 раз), что существенно увеличило нагрузку на орган исполнительной власти в целом, в том числе при осуществлении им ведомственного контроля. Снижение в 2019 г. количества подведомственных региональному Минздраву медицинских организаций связано с процессами оптимизации сферы здравоохранения (укрупнение и объединение медицинских организаций).

Главным основанием для проведения ведомственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности в последние годы стало поступление в орган исполнительной власти обращений граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей с жалобами на нарушения прав и законных интересов подведомственными органами и организациями (Кучин, Тюков, 2019).

С 2013 по 2019 г. количество обращений граждан, поступающих в орган исполнительной власти субъекта, в абсолютном выражении увеличилось с 7,0 тыс. до 16,8 тыс. Относительный показатель обращаемости граждан за семь лет вырос более чем в два раза: с 200,2 до 461,6 обращений на 100 тыс. населения, став в 2017 г. самым высоким показателем в Уральском Федеральном округе (рис. 4). При этом обращения и жалобы по поводу организации и оказания медицинской помощи занимают до 2/3 в общей структуре обращений ежегодно.

Рисунок 4

**Уровень обращений граждан в органы исполнительной власти в сфере здравоохранения по субъектам УрФО, динамика обращений в Минздрав Челябинской области (количество обращений на 100 тыс. населения)**



Важным фактором, повлиявшим на эффективность ведомственного контроля качества медицинской помощи в регионе, стала ликвидация в 2015 г. обособленного подразделения (отдела), осуществляющего в Минздраве Челябинской области контрольные функции. Следует отметить, что отсутствие отдельного обособленного структурного подразделения привело к рассредоточению полномочий по ведомственному контролю между

другими подразделениями регионального органа управления здравоохранением, переходу ведомственного контроля на второй план, повысило нагрузку на подразделения, отвечающие за организацию медицинской помощи в Минздраве Челябинской области.

Были рассчитаны показатели нагрузки по проверочным мероприятиям на одну занятую штатную должность в год: в управлении организации медицинской помощи взрослому населению в 2018 г. нагрузка по проведению ведомственного контроля качества составила 46,3 проверки на одну занятую штатную должность в год, а процент выданных предписаний составил 22,7%; в управлении организации медицинской помощи детям и матерям при социально значимых заболеваниях и профилактики (при сохранении единых подходов к процессу организации и проведения проверок) нагрузка в 2018 г. была существенно ниже: 8,9 проверки на одну занятую штатную должность в год, а количество выданных предписаний составило уже 63,6% от общего количества проведенных проверок, что свидетельствует о более высоком качестве проводимых проверочных мероприятий.

На основании данных открытых источников (сайтов органов государственной власти) был изучен опыт организации ведомственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности в других регионах РФ, свидетельствующий о необходимости создания отдельного структурного подразделения органа исполнительной власти, отвечающего за ведомственный контроль качества, в крупном регионе с разветвленной лечебной сетью. По результатам сравнительного анализа установлено, что в семи органах исполнительной власти субъектов РФ, имеющих сопоставимую численность населения и структуру государственных медицинских организаций, имеются обособленные подразделения, основной функцией которых является контроль качества и безопасности медицинской деятельности (Свердловская, Ростовская, Нижегородская, Новосибирская области, Республика Татарстан, Красноярский, Ставропольский края), а в двух регионах РФ (Республика Башкортостан, Самарская область) данные структурные подразделения совмещают функции ведомственного контроля качества и лицензирования (Кучин, Тюков, Землянская, 2019).

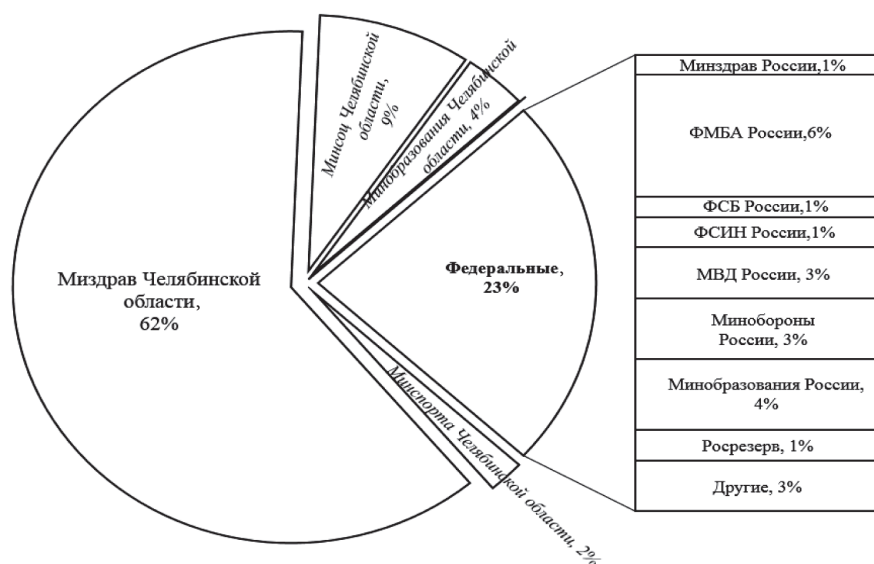
Таким образом, нужно отметить, что необходимость эффективной реализации полномочий по ведомственному контролю в субъектах РФ требует расчета адекватной нагрузки на должностных лиц, его осуществляющих, а в отдельных крупных регионах – формирования в РОИВ отдельных структурных подразделений, отвечающих за данное направление работы. Ликвидация соответствующего структурного подразделения в Минздраве Челябинской области привела к отсутствию единого центра для организации, осуществления и анализа результатов ведомственного контроля. При этом переход большинства муниципальных учреждений в государственную собственность, а также ликвидация управлений здравоохранения муниципальных образований (как промежуточного этапа контроля), рост обращений граждан привели к многократному росту нагрузки на Минздрав Челябинской области в части ведомственного контроля качества, что оказало влияние на его результативность.

С целью оценки характера распределения полномочий по ведомственному контролю качества и безопасности медицинской деятельности между ФОИВ и РОИВ на территории Челябинской области, был проведен анализ Единого реестра лицензий Росздравнадзора (по состоянию на 01.01.2020).

Установлено, что на территории области размещено 196 государственных организаций, имеющих лицензию на осуществление медицинской деятельности. Из них 47 (23,0%) организаций федерального и 149 (77,0%) областного подчинения. Тогда как ведомственный контроль качества в Челябинской области должен осуществляться не менее чем 17 органами исполнительной власти (см. данные на рис. 5).

Рисунок 5

**Распределение полномочий ведомственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности между ФОИВ и РОИВ на территории Челябинской области**



Для оценки необходимости реализации ФОИВ и РОИВ ведомственного контроля в Челябинской области, была применена методика расчета критериев тяжести потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения обязательных требований, используемая Росздравнадзором при проведении планового государственного контроля. Все государственные медицинские организации Челябинской области были отнесены Росздравнадзором к шести категориям в зависимости от сложности осуществляемой деятельности: чрезвычайно высокого риска (1), высокого риска (3), значительного риска (13), среднего риска (36), умеренного риска (46), низкого риска (97).

В ходе данного исследования мы присвоили каждой категории риска коэффициенты от 1 до 6 баллов (по возрастанию рисков) и произвели подсчет средних значений расчетных коэффициентов (далее – СРК) по ведомственности медицинских организаций. Результаты расчетов представлены в Таблице 3.

Таблица 3

**Оценка критериев тяжести потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения обязательных требований при осуществлении медицинской деятельности государственными медицинскими организациями на территории Челябинской области**

Название органов управления	Категория риска						Всего медицинских организаций	СКР (баллы)	Наличие ведомствен- ного контроля
	чрезвычайно высокий	высокий	значительный	средний	умеренный	низкий			
Подведомственные региональным органам исполнительной власти (РОИВ)									
Миздрав Челябинской области	1	2	11	32	38	34	118	2,3	Да
Минсоцотношений Челябинской области	0	0	0	0	0	18	18	1,0	Нет
Минобразования Челябинской области	0	0	0	0	0	7	7	1,0	Нет
Минспорта Челябинской области	0	0	0	0	0	4	4	1,0	Нет
Правительство Челябинской области	0	0	0	0	0	2	2	1,0	Нет
Всего по РОИВ	1	2	11	32	38	65	149	2,0	1
Подведомственные федеральным органам исполнительной власти (ФОИВ)									
Минздрав России	0	1	0	1	0	0	2	4,0	Нет
ФМБА России	0	0	2	2	4	4	12	2,2	Нет
Минтруда России	0	0	0	0	0	1	1	1,0	Нет
ФСБ России	0	0	0	0	1	1	2	1,5	Нет
ФСИН России	0	0	0	1	0	2	3	1,7	Да
МВД России	0	0	0	0	1	4	5	1,2	Да
Минобороны России	0	0	0	0	2	4	6	1,3	Нет
Другие, в т.ч.: Минобразования России	0	0	0	0	0	7	7	1,0	Нет
Росрезерв	0	0	0	0	0	3	3	1,0	Нет
Роспотребнадзор	0	0	0	0	0	1	1	1,0	Нет
ФМС России	0	0	0	0	0	1	1	1,0	Нет
Росатом	0	0	0	0	0	3	3	1,0	Нет
ФТС России	0	0	0	0	0	1	1	1,0	Нет
Всего ФОИВ	0	1	2	4	8	32	47	1,6	2
ИТОГО	1	3	13	36	46	97	196	1,9	3

**Источник:** Составлена автором.

Исследование показало, что риски медицинских учреждений Челябинской области, находящихся в региональном подчинении, выше (СРК – 2,0), чем для федеральных медицинских организаций (СРК – 1,6). Самые высокие риски при осуществлении медицинской деятельности на территории Челябинской области зарегистрированы в клиниках, подведомственных Минздраву России (ФГБУ «Федеральный центр сердечно-сосудистой хирургии» и Клиника Южно-Уральского государственного медицинского университета), оказывающих большие объемы высокотехнологичной медицинской помощи. Средний расчетный коэффициент тяжести потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения обязательных требований составил 4,0 балла.

Второй по значимости рисков группой (118 организаций) являются учреждения, подведомственные Министерству здравоохранения Челябинской области (СРК – 2,3). Следует отметить, что риски подведомственных Министерству здравоохранения Челябинской области организаций недооценены, что связано с незавершенной передачей муниципальных учреждений здравоохранения в государственную собственность. При этом определено, что совокупные риски муниципальных и государственных медицинских организаций Челябинской области имеют более высокий показатель (СРК – 3,2 балла).

Третьей по значимости рисков группой медицинских организаций в Челябинской области (12 организаций) являются учреждения здравоохранения, подведомственные ФМБА России (СРК – 2,2). С учетом значительного количества таких организаций, достаточно высоких показателей рисков при осуществлении медицинской деятельности, а также наличия приписанного населения на территории закрытых территориальных образований (ЗАО), целесообразно поставить вопрос о необходимости организации и осуществления ведомственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности для учреждений ФМБА России. Актуальность разработки и реализации такой системы также подчеркивается приобретением в 2020 г. ФМБА России самостоятельного от Минздрава России статуса<sup>24</sup>.

В качестве медицинских организаций, для которых также может быть рекомендована организация и осуществление регионального ведомственного контроля, можно выделить учреждения, подведомственные Министерству социальных отношений Челябинской области (17 организаций). Обширная сеть таких учреждений (психоневрологические интернаты, реабилитационные центры и др.) ввиду низких расчетных рисков не подлежат регулярному плановому государственному контролю; вместе с тем из-за правовых особенностей своей деятельности и социальной значимости выполняемых функций они находятся под пристальным вниманием Правительства РФ, а комплексные проверки Росздравнадзора в них ежегодно с 2018 г. инициируются отдельными поручениями<sup>25, 26</sup>. Наличие ведомственного контроля для

<sup>24</sup> Указ Президента РФ от 21.01.2020 N 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти».

<sup>25</sup> Поручение Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Голиковой Т.А. от 27.02.2019 N ТГ-П112-1425.

<sup>26</sup> Поручение Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Голиковой Т.А. от 03.02.2020 N ТГ-П112-580.

этой категории медицинских организаций позволило бы систематизировать и сконцентрировать контроль за их деятельностью, снизить нагрузку на территориальные подразделения Росздравнадзора, которые согласно имеющимся полномочиям осуществляли бы контроль за исполнением соответствующими органами власти обязанностей по ведомственному контролю.

Для остальных РОИВ Челябинской области (Минобразования Челябинской области, Минспорта Челябинской области, правительство Челябинской области) с точки зрения гармонизации контрольных механизмов может быть поставлен вопрос о целесообразности решения задач по медицинскому обеспечению за счет учреждений Минздрава Челябинской области, где уже сформирована система ведомственного контроля. Так, медицинские подразделения подведомственных Минспорту Челябинской области четырех спортивных объектов могут быть переданы сети врачебно-физкультурных диспансеров Минздрава Челябинской области; медицинские подразделения, расположенные в областных образовательных учреждениях (техникумы и интернаты), – медицинским организациям общей врачебной сети (как это ранее было сделано на территории всей страны с медицинскими кабинетами дошкольных образовательных учреждений); правительства Челябинской области – медицинской организации областного подчинения. Предложенный подход по аналогии может быть использован и на территории других регионов РФ.

## Заключение

На территории субъектов РФ не сформирована целостная система ведомственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности: частью федеральных и региональных органов исполнительной власти ведомственный контроль в подведомственных организациях не осуществляется или осуществляется с недостаточной эффективностью.

Для завершения формирования системы ведомственного контроля качества и безопасности медицинской помощи на территории субъектов РФ требуется полная передача муниципальных учреждений здравоохранения в государственное подчинение<sup>27</sup>, формирование системы ведомственного контроля для сети оказывающих медицинскую помощь социальных учреждений, а также реализация полномочий ведомственного контроля федеральными органами исполнительной власти (главным образом, Минздравом России и ФМБА России). В отношении региональных органов государственной власти (РОИВ), имеющих небольшое число подведомственных медицинских организаций, может быть поставлен вопрос о решении их задач по медицинскому обеспечению за счет учреждений, подведомственных региональному органу исполнительной власти в сфере охраны здоровья.

Необходимость эффективной реализации полномочий по ведомственному контролю в регионах РФ также требует переориентации ведомственного

<sup>27</sup> Данная проблема является частной для трех регионов РФ, где до настоящего времени не завершена передача муниципальных медицинских организаций в государственную собственность (Ростовская область, Свердловская область, Челябинская область).



контроля с внешних воздействий (обращения, жалобы, поручения и запросы) на внутренние потребности органов исполнительной власти (несоответствие показателей деятельности целевым показателям, невыполнение установленных объемов государственного задания по оказанию медицинской помощи, проверка представленной статистической отчетности или данных мониторинга), что позволит существенно повысить системность контроля и его эффективность. Целесообразной представляется разработка федеральными и региональными органами исполнительной власти единых целевых показателей деятельности подведомственных медицинских организаций.

Осуществление полномочий по ведомственному контролю качества и безопасности медицинской деятельности также требует адекватного расчета нагрузки на должностных лиц, его осуществляющих, а в отдельных крупных регионах – формирования в РОИВ отдельного структурного подразделения, отвечающего за данное направление работы. Структурное и кадровое наполнение субъекта ведомственного контроля должно рассчитываться с учетом количества подконтрольных медицинских организаций, объемов проводимых проверочных мероприятий и территориальных особенностей месторасположения подконтрольных объектов.

Имеющаяся в настоящий момент нормативная правовая база (главным образом, действующий Порядок организации и проведения ведомственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности, утвержденный Приказом Минздрава России от 21.12.2012 N 1340н), не позволила в полной мере обеспечить эффективное осуществление ведомственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности всеми федеральными и региональными органами исполнительной власти на территории субъектов РФ. При подготовке нового порядка ведомственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности в 2021 г. следует принять во внимание выявленные в ходе данного исследования проблемы формирования системы ведомственного контроля качества и безопасности медицинской помощи на федеральном и региональном уровнях.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Ацель Е.А., Фомина А.В. Управление качеством медицинской помощи в период модернизации здравоохранения // Russian Journal of Education and Psychology. – 2013. – № 1. – Т. 21. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/upravlenie-kachestvom-meditsinskoy-pomoschi-v-period-modernizatsii-zdravoohraneniya> (дата обращения: 28.08.2020).
2. Богданова Т.Г., Зинетуллиная Н.Х., Шувалова Н.В. Организация и проведение ведомственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности в Чувашской Республике // Современные проблемы науки и образования. – 2014. – № 4. URL: <http://www.science-education.ru/ru/article/view?id=13418> (дата обращения: 28.08.2020).

3. Журавлева Л.В., Кораблева О.В., Буранкова М.А. Повышение доступности и качества услуг здравоохранения в зарубежных странах // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2015. – № 5. – Т. 290. – С. 33–43.
4. Кучин Н.Е., Тюков Ю.А. Взаимодействие пациентов с региональной системой контроля качества медицинской помощи // Социальные аспекты здоровья населения. – 2019. – № 2. – Т. 66. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/vzaimodei-stvie-patsientov-s-regionalnoi-sistemoi-kontrolya-kachestva-meditsinskoj-pomoschi> (дата обращения: 31.07.2020).
5. Кучин Н.Е., Конвисарева Л.П. Регулирование системы контроля качества медицинской деятельности в современной литературе // Вестник Уральского института экономики, управления и права. – 2019. – № 4. – Т. 49. – С. 26–37.
6. Кучин Н.Е., Тюков Ю.А., Землянская Л.А. Оценка ведомственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности в Челябинской области // Вестник Росздравнадзора. – 2019. – № 6. – С. 24–29.
7. Кучин Н.Е., Тюков Ю.А., Огошков П.А. Экспертная оценка региональной системы контроля качества и безопасности медицинской деятельности // Проблемы стандартизации в здравоохранении. – 2020. – № 3–4. – С. 13–22.
8. Линденбрaten А.Л., Дубинин Н.Д., Фаррахова Г.Р., Ягудин Р.Х. Некоторые аспекты внедрения систем управления качеством медицинской помощи // ПМ. – 2015. – № 4–2. – Т. 89. – С. 68–71.
9. Лудупова Е.Ю. Научно-организационные принципы построения территориальной системы управления качеством медицинской деятельности: автореферат дис. ... доктора медицинских наук: 14.02.03. – М., 2019.
10. Мелик-Гусейнов Д.В., Ходырева Л.А., Турзин П.С., Эмануэль А.В. Методология ведомственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности в системе здравоохранения г. Москвы // Медицинский алфавит. – 2018. – Т. 3. – № 26. – Т. 363. – С. 5–9.
11. Меметов С.С., Кузнецова Е.А., Шургая М.А., Беличенко В.В. Аспекты внутреннего контроля качества и безопасности медицинской деятельности // Медико-социальная экспертиза и реабилитация. – 2015. – № 2. – С. 44–47.
12. Мурашко М.А., Куприянов М.Ю. Законодательное обеспечение прав граждан в сфере охраны здоровья и контроль за их соблюдением // Вестник Росздравнадзора. – 2013. – № 6. – С. 5–11.
13. Мурашко М.А., Шарикадзе Д.Т., Кондратьев Ю.А. Современные подходы к качеству медицинской помощи // ОРГЗДРАВ: Новости. Мнения. Обучение. Вестник ВШОУЗ. – 2016. – № 2. – Т. 4. – С. 37–42.
14. Орлов А.Е. Современные проблемы качества медицинской помощи (обзор литературы) // Вестник новых медицинских технологий. – 2015. – № 1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovremennnye-problemy-kachestva-meditsinskoj-pomoschi-obzor-literatury> (дата обращения: 22.03.2019).
15. Палехова П.В., Карнаух О.В. Международный опыт организации системы здравоохранения – управленческий аспект // Материалы Ивановских чтений. – 2019. – № 1. – Т. 23. – С. 253–262.
16. Петрова Н.Г. О нерешенных проблемах обеспечения качества медицинской помощи // Вестник СПбГУ. Медицина. – 2018. – № 11. – Т. 1. – С. 83–90.

17. Пивень Д.В., Кицул И.С. О необходимости большей преемственности и взаимосвязи между контролем качества медицинской помощи в системе ОМС и контролем качества и безопасности медицинской деятельности // Менеджер здравоохранения. – 2015. – № 6. – С. 6–13.
18. Романовская О.В., Безрукова О.В. Особенности правового регулирования профессиональной деятельности медицинских работников в Российской Федерации // Наука. Общество. Государство. – 2014. – № 4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-pravovogo-regulirovaniya-professionalnoy-deyatelnosti-meditsinskih-rabotnikov-v-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 28.08.2020).
19. Сидоренко В.А., Коньков А.В., Морозов А.В. Опыт организации ведомственного контроля качества медицинской деятельности в медицинских организациях системы Министерства внутренних дел России // Вестник современной клинической медицины. – 2018. – № 4. – С. 7–11.
20. Сисигина Н.Н., Мельникова Л.С., Назаров В.С. Роль страховых медицинских организаций в управлении качеством медицинской помощи // Медицинские технологии. Оценка и выбор. – 2015. – № 1. – С. 43–49.
21. Старченко А.А. Контрольно-надзорные функции органов сферы здравоохранения: анализ и предложения в части экспертизы качества медицинской помощи // ОРГЗДРАВ: Новости. Мнения. Обучение. Вестник ВШОУЗ. – 2016. – № 2. – С. 69–81.
22. Улумбекова Г.Э. Управление качеством медицинской помощи в РФ: от планирования до улучшения. Часть I. Планирование качества медицинской помощи в РФ: анализ действующей нормативной базы и показатели качества медицинской помощи // ОРГЗДРАВ: Новости. Мнения. Обучение. Вестник ВШОУЗ. – 2016. – № 2. – Т. 4. – С. 43–62.
23. Хабриев Р.У., Линденбрaten А.Л., Комаров Ю.М. Стратегия охраны здоровья населения как основа социальной политики государства // Проблемы социальной гигиены, здравоохранения и истории медицины. – 2014. – № 3. – С. 3–5.
24. Шаронов А.Н., Ковалев С.В. Государственный и ведомственный контроль качества и безопасности медицинской деятельности: разграничение полномочий между Росздравнадзором и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Вестник Росздравнадзора. – 2013. – № 2. – С. 24–29.
25. Швец Ю.Ю. Зарубежный опыт обеспечения качества медицинских услуг // ТДР. – 2016. – № 6. – С. 51–53.
26. Шепелев С.В. Ведомственный контроль качества и безопасности медицинской деятельности // Труды Ижевской государственной медицинской академии. – 2019. – Т. 57. – С. 60–62.
27. Шильникова Н.Ф., Сенижук А.И., Морицан А.И. Организация ведомственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности на территориальном уровне // Забайкальский медицинский журнал. – 2016. – № 2. – С. 42–45.
28. Aggarwal A., Aeran H., Rathee M. Quality management in healthcare: The pivotal desideratum // Journal of Oral Biology and Craniofacial Research. 2019. No. 9. Vol. 2. P. 180–182.
29. Akachi Y., Kruk M.E. Quality of care: measuring a neglected driver of improved health // Bull World Health Organ. 2017. No. 95. Vol. 6. P. 465–472.

30. Brenner S., Wilhelm D., Lohmann J., Kambala C., Chinkhumba J., Muula A.S., Allegri A. Implementation research to improve quality of maternal and newborn health care, Malawi // Bull World Health Organ. 2017. No. 95. Vol. 7. P. 491–502.
31. Kruk M.E., Pate M., Mullan Z. Introducing The Lancet Global Health Commission on high-quality health systems in the SDG era // Lancet Glob Health. 2017. No. 5. Vol. 5. P. 480–481.
32. Linnander E., McNatt Z., Sipsma H., Tatek D., Abebe Y., Abraham Endeshaw A., Bradley E.H. Use of a national collaborative to improve hospital quality in a low-income setting // Int Health. 2016. No. 8. Vol. 2. P. 148–153.

## ENSURING DEPARTMENTAL QUALITY CONTROL OF MEDICAL ACTIVITIES IN A RUSSIAN REGION (*CASE STUDY: THE CHELYABINSK REGION*)

---

### **Nikita E. Kuchin**

Ph.D. (Medical Sciences). Senior Lecturer, the Department of Public Health and Healthcare Organization, South-Ural State Medical University; Deputy Head of the Control and Supervision for Medical Activities Organization Department, Territorial branch of the Federal Service on Surveillance in Healthcare in the Chelyabinsk Region (Roszdravnadzor). Address: 8a MOPR Sq., 454091 Chelyabinsk, Russian Federation. E-mail: kuchinne@gmail.com

### **Abstract**

Departmental quality and safety control of medical activities (hereinafter – departmental control) remains one of the least studied forms of Russian medical control from scientific, organizational and legal points of view. The hypothesis has been put forward that a holistic departmental control system has not been formed on the territory of the Russian regions, which requires additional scientific assessment. The aim of the study was to determine the problematic moments of the departmental control system formation in a Russian Federation subject and to give scientifically justified proposals for its organizational improvement. Materials and methods were based on a content analysis of regulatory legal acts and open source data, as well as a comparative analysis of federal and regional executive bodies' performance indicators. The features of the

distribution and implementation of departmental control powers in the Chelyabinsk region have been determined. According to the methodology for assessing the criteria for the severity of potential negative consequences of possible non-compliance by medical organizations with mandatory requirements, developed by Federal Service on Surveillance in Healthcare, the degree of need for departmental control for all federal and regional executive body's of the Chelyabinsk region was determined. It has been established that a holistic system of departmental quality control has not yet been formed in the Russian regions – departmental control in subordinate organizations is not carried out or is carried out with insufficient efficiency. To complete the formation of the departmental control system, it is necessary to reorient it from external influences (appeals, complaints, instructions and requests) to the internal needs of executive authorities, to develop common targets for the activities of subordinate medical organizations, to adequately calculate the burden on officials during departmental control, to redistribute regional medical organizations by subordination and, in a number of entities, to transfer municipal health institutions to state subordination.

**Keywords:** quality of care; control of medical activity; departmental control; safety of medical activities; quality management in healthcare.

**Citation:** Kuchin, N.E. (2020). Obespecheniye vedomstvennogo kontrolya kachestva meditsinskoy deyatel'nosti v sub'yekte RF (Na primere Chelyabinskoy oblasti) [Ensuring Departmental Quality Control of Medical Activities in a Russian Region (Case Study: the Chelyabinsk Region)]. *Public Administration Issues*, no 3, pp. 139–164 (in Russian).

## REFERENCES

1. Atsel', E.A. & Fomina, A.V. (2013). Upravlenie kachestvom meditsinskoy pomoshchi v period modernizatsii zdravookhraneniya [Quality Control of Medical Aid in Public Health Services Modernization]. *Russian Journal of Education and Psychology* (Electronic Journal), vol. 21, no 1. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/upravlenie-kachestvom-medit-sinskoy-pomoschi-v-period-modernizatsii-zdravookhraneniya> (accessed: 28 August, 2020).
2. Bogdanova, T.G., Zinetullina, N.Kh. & Shuvalova, N.V. (2014). Organizatsiya i provedenie vedomstvennogo kontrolya kachestva i bezopasnosti meditsinskoy deyatel'nosti v Chuvashskoy Respublike [Organization and Implementation of Departmental Quality Control and Safety of Medical Activities in the Chuvash Republic]. *Sovremennye problemy nauki i obrazovaniya*, no 4. Available at: <http://www.science-education.ru/ru/article/view?id=13418> (accessed: 28 August, 2020).
3. Zhuravleva, L.V., Korableva, O.V. & Burankova, M.A. (2015). Povyshenie dostupnosti i kachestva uslug zdravookhraneniya v zarubezhnykh stranakh [Increasing the Availability and Quality of Healthcare Services in Foreign Countries]. *National interests: priorities and security*, vol. 290, no 5, pp. 33–43.
4. Kuchin, N. E. & Tyukov, Yu. A. (2019). Vzaimodeistvie patsientov s regional'noi sistemoi kontrolya kachestva meditsinskoi pomoshchi [Intercation of Patients and Regional Quality Control System of Health Care]. *Sotsial'nye aspekty zdorov'ya naseleniya* (electronic Journal), vol. 66, no 2. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/vzaimodei-stvie-patsientov-s-regionalnoi-sistemoi-kontrolya-kachestva-medit-sinskoi-pomoschi> (accessed: 31 July, 2020).

5. Kuchin, N.E. & Konvisareva, L.P. (2019). Regulirovanie sistemy kontrolya kachestva meditsinskoj deyatel'nosti v sovremennoj literature [Regulation of Quality Control System of Medical Activity in Modern Literature]. *Vestnik Ural'skogo instituta ekonomiki, upravleniya i prava*, vol. 49, no 4, pp. 26–37.
6. Kuchin, N.E., Tyukov, Yu.A. & Zemlyanskaya, L.A. (2019). Otsenka ведомstvennogo kontrolya kachestva i bezopasnosti meditsinskoj deyatel'nosti v Chelyabinskoy oblasti [Assessing the Departmental Control of Medical Activity Quality and Safety in the Chelyabinsk Region]. *Vestnik Roszdravnadzora*, no 6. pp. 24–29.
7. Kuchin, N.E., Tyukov, Yu.A. & Ogoshkov, P.A. (2020). Ekspertnaya otsenka regional'noy sistemy kontrolya kachestva i bezopasnosti meditsinskoj deyatel'nosti [Expert Assessment of the Regional Medical Quality Control and Safety System]. *Health Care Standardization Problems*, no 3–4, pp. 13–22.
8. Lindenbraten, A.L., Dubinin, N.D., Farrakhova, G.R. & Yagudin, R.Kh. (2015). Nekotorye aspekty vnedreniya sistem upravleniya kachestvom meditsinskoj pomoshchi [Some Aspects of the Implementation of Quality Management Systems of Medical Care]. *PM*, no 4–2, vol. 89, pp. 68–71.
9. Ludupova, E.Yu. (2019). Nauchno-organizatsionnye printsipy postroeniya territorial'noy sistemy upravleniya kachestvom meditsinskoj deyatel'nosti (PhD Thesis) [Scientific and Organizational Principles of Building a Territorial System for Managing the Quality of Medical Activity]. Moscow: N.A. Semashko National Research Institute of Public Health.
10. Melik-Guseynov, D.V., Hodyreva, L.A., Turzin, P.S. & Emanuel', A.V. (2018). Metodologiya ведомstvennogo kontrolya kachestva i bezopasnosti meditsinskoj deyatel'nosti v sisteme zdravookhraneniya g. Moskvy [Methodology of Departmental Control of Quality and Safety of Medical Activity in the Moscow Health Care System]. *Mediysinskiy alfavit*, vol. 363, no 3–26, pp. 5–9.
11. Memetov, S.S., Kuznetsova, E.A., Shurgaya, M.A. & Belichenko, V.V. (2015). Aspekty vnutrennego kontrolya kachestva i bezopasnosti meditsinskoj deyatel'nosti [Aspects of Internal Quality Control and Safety of Medical Activities]. *Mediko-sotsial'naya ekspertiza i reabilitatsiya*, no 2, pp. 44–47.
12. Murashko, M.A. & Kupriyanov, M.Yu. (2013). Zakonodatel'noe obespechenie prav grazhdan v sfere okhrany zdorov'ya i kontrol' za ikh soblyudeniem [Legislative Provision of Citizens' Rights in the Field of Health Protection and Control Over Their Observance]. *Vestnik Roszdravnadzora*, no 6, pp. 5–11.
13. Murashko, M.A., Sharikadze, D.T. & Kondrat'ev, Yu.A. (2016). Sovremennye podkhody k kachestvu meditsinskoj pomoshchi [Modern Approaches to the Medical Care Quality]. *ORGZDRAV: Novosti. Mneniya. Obuchenie. Vestnik VShOUZ*, vol. 4, no 2, pp. 37–42.
14. Orlov, A.E. (2015). Sovremennye problemy kachestva meditsinskoj pomoshchi (obzor literatury) [Contemporary Problems of Medical Care Quality (Review of Literature)]. *Vestnik novykh meditsinskikh tekhnologiy*, no 1. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovremennye-problemy-kachestva-meditsinskoj-pomoschi-obzor-literatury> (accessed: 22 March, 2019).
15. Palekhova, P.V. & Karnaukh, O.V. (2019). Mezhdunarodnyi opyt organizatsii sistemy zdravookhraneniya – upravlencheskiy aspekt [International Experience of Organizing the Health Care System – The Managerial Aspect]. *Materialy Ivanovskikh chteniy*, vol. 23, no 1, pp. 253–262.



16. Petrova, N.G. (2018). O nereshennykh problemakh obespecheniya kachestva meditsinskoy pomoshchi [On Unsolved Problems of Ensuring the Quality of Medical Care]. *Vestnik SpbGU. Medicina*, no 11, vol. 1, pp. 83–90.
17. Piven', D.V. & Kicul, I.S. (2015). O neobkhodimosti bol'shey preemstvennosti i vzaimosvizi mezhdu kontrolem kachestva meditsinskoy pomoshchi v sisteme OMS i kontrolem kachestva i bezopasnosti meditsinskoy deyatel'nosti [On the Need for Greater Continuity and the Relationship Between Quality Control of Medical Care in the Medial Insurance System and Quality Control and Safety of Medical Activities]. *Menedzher zdravookhraneniya*, no 6, pp. 6–13.
18. Romanovskaya, O.V. & Bezrukova, O.V. (2014). Osobennosti pravovogo regulirovaniya professional'noy deyatel'nosti meditsinskih rabotnikov v Rossiyskoy Federatsii [Features of the Legal Regulating the Professional Activity of Medical Workers in the Russian Federation]. *Nauka. Obshchestvo. Gosudarstvo*, no 4. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-pravovogo-regulirovaniya-professionalnoy-deyatelnosti-meditsinskih-rabotnikov-v-rossiyskoy-federatsii> (accessed: 28 August, 2020).
19. Sidorenko, V.A., Kon'kov, A.V. & Morozov, A.V. (2018). Opyt organizatsii vedomstvennogo kontrolya kachestva meditsinskoy deyatel'nosti v meditsinskih organizatsiyakh sistemy Ministerstva vnutrennikh del Rossii [Experience in Organizing the Departmental Quality Control of Medical Activities in Medical Organizations of the System of the Ministry of Internal Affairs of Russia]. *Vestnik sovremennoy klinicheskoy meditsiny*, no 4, pp. 7–11.
20. Sisigina, N.N., Mel'nikova, L.S. & Nazarov, V.S. (2015). Rol' strakhovykh meditsinskih organizatsiy v upravlenii kachestvom meditsinskoy pomoshchi [The Role of Medical Insurance Organizations in Managing the Quality of Medical Care]. *Meditsinskie tekhnologii. Otsenka i vybor*, no 1, pp. 43–49.
21. Starchenko, A.A. (2016). Kontrol'no-nadzornye funktsii organov sfery zdravookhraneniya: analiz i predlozheniya v chasti ekspertizy kachestva meditsinskoy pomoshchi [Control and Supervisory Functions of Health Care Authorities: Analysis and Suggestions in Terms of Expertise of the Quality of Medical Care]. *ORGZDRAV: Novosti. Mneniya. Obuchenie. Vestnik VShOUZ*, no 2, pp. 69–81.
22. Ulumbekova, G.E. (2016). Upravlenie kachestvom meditsinskoy pomoshchi v RF: ot planirovaniya do uluchsheniya. Chast' I. Planirovanie kachestva meditsinskoy pomoshchi v RF: analiz deystvuyushchey normativnoy bazy i pokazateli kachestva meditsinskoy pomoshchi [Quality Management of Medical Care in the Russian Federation: From Planning to Improvement. Part I. Planning the Quality of Medical Care in the Russian Federation: Analysis of the Current Regulatory Framework and Indicators of the Quality of Medical Care]. *ORGZDRAV: Novosti. Mneniya. Obuchenie. Vestnik VShOUZ*, no 2, vol. 4, pp. 43–62.
23. Khabriev, R.U., Lindenbraten, A.L. & Komarov, Yu.M. (2014). Strategiya okhrany zdorov'ya naseleniya kak osnova sotsial'noy politiki gosudarstva [The Population Health Protection Strategy as the Basis for the State Social Policy]. *Problemy sotsial'noy gigieny, zdravookhraneniya i istorii meditsiny*, no 3, pp. 3–5.
24. Sharonov, A.N. & Kovalev, S.V. (2013). Gosudarstvennyy i vedomstvennyy kontrol' kachestva i bezopasnosti meditsinskoy deyatel'nosti: razgranichenie polnomochiy mezhdu Roszdravnadzorom i organami ispolnitel'noy vlasti sub'ektov Rossiyskoy Federatsii [State and Departmental Control of the Quality and Safety of Medical Activities: Separation of Powers Between Roszdravnadzor and Executive Authorities of the Constituent Entities of the Russian Federation]. *Vestnik Roszdravnadzora*, no 2, pp. 24–29.

25. Shvets, Yu.Yu. (2016). Zarubezhnyy opyt obespecheniya kachestva meditsinskikh uslug [Foreign Experience in Ensuring the Quality of Medical Services]. *TDR*, no 6, pp. 51–53.
26. Shepelev, C.V. (2019). Vedomstvennyy kontrol' kachestva i bezopasnosti meditsinskoy deyatel'nosti [Departmental Quality Control and Safety of Medical Activity]. *Trudy Izhevskoy gosudarstvennoy meditsinskoy akademii*, vol. 57, pp. 60–62.
27. Shil'nikova, N.F., Senizhuk, A.I. & Morican, A.I. (2016). Organizatsiya vedomstvennogo kontrolya kachestva i bezopasnosti meditsinskoy deyatel'nosti na territorial'nom urovne [Organizing the Departmental Quality Control and Safety of Medical Activities at the Territorial Level], *Zabaykal'skiy mediysinskiy zhurnal*, no 2, pp. 42–45.
28. Aggarwal, A., Aeran, H. & Rathee, M. (2019.) Quality Management in Healthcare: The Pivotal Desideratum. *Journal of Oral Biology and Craniofacial Research*, vol. 9, no 2, pp. 180–182.
29. Akachi, Y. & Kruk, M.E. (2017). Quality of Care: Measuring a Neglected Driver of Improved Health. *Bull World Health Organ*, vol. 95, no 6, pp. 465–472.
30. Brenner, S., Wilhelm, D., Lohmann, J., Kambala, C., Chinkhumba, J., Muula, A.S. & Allegri, A. (2017). Implementation Research to Improve Quality of Maternal and Newborn Health Care, Malawi. *Bull World Health Organ*, vol. 95, no 7, pp. 491–502.
31. Kruk, M.E., Pate, M. & Mullan, Z. (2017). Introducing the Lancet Global Health Commission on High-Quality Health Systems in the SDG Era. *Lancet Glob Health*, no 5, vol. 5, pp. 480–481.
32. Linnander, E., McNatt, Z., Sipsma, H., Tatek, D., Abebe, Y., Endeshaw, A. & Bradley, E.H. (2016). Use of a National Collaborative to Improve Hospital Quality in a Low-Income Setting. *Int Health*, vol. 8, no 2, pp. 148–153.

# ИНФРАСТРУКТУРНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ ТЕРРИТОРИИ КАК ФАКТОР УСТОЙЧИВОГО РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

**Плисецкий Е.Л., Плисецкий Е.Е.<sup>1</sup>**

## Аннотация

*Цель исследования – формирование методического подхода к оценке инфраструктурного потенциала территории как инструмента мониторинга эффективности реализации государственной региональной политики в области развития инфраструктуры.*

*В статье обоснован алгоритм сравнительной оценки инфраструктурного потенциала регионов. Авторы считают, что в рамках реализации утвержденных на федеральном и региональном уровне программ и планов по развитию инфраструктурного комплекса наряду с осуществлением постоянного контроля за достижением установленных целевых показателей должна на регулярной основе проводиться оценка уровня развития инфраструктуры (инфраструктурного потенциала) макрорегионов и регионов – субъектов РФ. Предложенная методика стоимостной оценки инфраструктурного потенциала региона основана на применении интегрального показателя фондонасыщенности территории с учетом качественной характеристики состояния основных фондов.*

*Проведенное исследование позволило выявить существенную пространственную дифференциацию регионов России по инфраструктурному потенциалу и сгруппировать их по уровню его развития. Различия между максимальными и минимальными значениями оценки инфраструктурного потенциала (даже без учета городов федерального значения) превышает 730 раз. Максимальным инфраструктурным потенциалом обладают города федерального значения – Москва, Санкт-Петербург, Севастополь, а также республики Крым и Татарстан, Краснодарский край, Московская и Калининградская области, причем он равномерно убывает на восток и север страны. Наименьшими показателями фондонасыщенности территории и соответственно низким уровнем развития инфраструктурного потенциала характеризуются республики Тыва, Саха (Якутия), Магаданская область и Чукотский автономный округ.*

<sup>1</sup> Плисецкий Евгений Леонидович – профессор, доктор педагогических наук, профессор Департамента экономической теории, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации. Адрес: 125993 (ГСП-3), г. Москва, Ленинградский просп., д. 49. E-mail: EPlisetsky@fa.ru

Плисецкий Евгений Евгеньевич – кандидат географических наук, доцент кафедры управления развитием территорий и регионалистики департамента политики и управления факультета социальных наук, Национальный исследовательский университет «Высшая школы экономики». Адрес: 101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: epliseckij@hse.ru

*Свыше четверти всех субъектов РФ имеют более низкий, чем в среднем по стране, уровень развития инфраструктурного потенциала. На основе проведенного корреляционного анализа установлено, что величина инфраструктурного потенциала территории оказывает прямое положительное влияние на приток инвестиций в регионы и рост ВРП и поэтому является одним из важных факторов экономического роста и повышения конкурентоспособности региональной экономики.*

*Полученные в ходе исследования результаты могут найти применение в практике управления развитием территорий при прогнозировании и разработке стратегий социально-экономического развития новых макрорегионов России, а также использованы для целей мониторинга реализуемой государственной политики развития инфраструктурного комплекса.*

**Ключевые слова:** инфраструктура; инфраструктурный потенциал территории; регион; оценка; основные фонды; фондонасыщенность территории; группировка регионов; новые макрорегионы России.

## Введение

Достижение целей и задач регионального развития, установленных Указом Президента РФ от 16 января 2017 г. N 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года», обуславливает необходимость инфраструктурного обеспечения пространственного развития экономики и социальной сферы. Для этого как на федеральном, так и региональном и муниципальном уровнях разработан и утвержден целый комплекс документов стратегического планирования. В них обозначены ключевые приоритеты, сформированы механизмы, инструменты и мероприятия по дальнейшему развитию транспортной, жилищной, социальной и пр. инфраструктуры. К этим документам относятся национальные проекты, государственные и региональные программы и планы, принятые на уровне субъектов РФ и муниципальных образований и др.

В то же время отсутствует инструмент мониторинга уровня развития инфраструктурного потенциала регионов, который позволил бы отслеживать изменения в инфраструктурной оснащенности территории при реализации инфраструктурных проектов.

*Инфраструктурный потенциал территории* – одно из базовых понятий и объектов изучения региональной науки. Наряду с экономико-географическим положением, природными ресурсами, экономически активным населением он служит важнейшим фактором регионального развития, оказывает заметное влияние на структурные преобразования и модернизацию регионального хозяйственного комплекса, повышение его конкурентоспособности, уровень жизни населения.

Вопросы анализа состояния и оценки региональной инфраструктуры нашли отражение в многочисленных исследованиях как в России, так и за рубежом (Журавлева, 2009; Kuch, 2016; Ланцов, 2013). Существуют различные подходы к оценке уровня развития инфраструктуры (инфраструктурного потенциала) региона, включающие сочетание качественных и количественных методов. Однако сама методология исследования инфраструктурного потенциала

территории разработана лишь фрагментарно (Дорофеева, 2016а). Это, в частности, касается выбора критериев и показателей оценки инфраструктурного потенциала. Определенные трудности в ее осуществлении связаны и с отсутствием официальной статистической информации, отражающей *интегральные параметры* развития региональной инфраструктуры. Статистические данные (в разрезе регионов) приводятся лишь по отдельным элементам инфраструктуры – путям сообщения, жилищному фонду и объектам жилищного строительства, сферы услуг, причем в разных единицах измерения.

В настоящей статье представлены сравнительный анализ и оценка инфраструктурного потенциала российских регионов на основе предлагаемого авторами интегрального индикатора. Это не только позволяет выявить пространственные различия в уровне развития инфраструктуры, но и создает основу для формирования (или пересмотра) приоритетов инвестиционного развития и измерения качественных преобразований социально-экономического ландшафта регионов.

## Инфраструктура как объект управления развитием территорий

Управление инфраструктурой – одна из важных функций территориального управления. Инфраструктурная обеспеченность (оснащенность) территории – это действенный инструмент управленческих воздействий на все аспекты пространственной организации хозяйства региона.

В разработанной в соответствии с Федеральным законом от 28 июня 2014 г. N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г.<sup>2</sup> (далее – Стратегия пространственного развития) обращается особое внимание на несоответствие текущего уровня развития инфраструктуры потребностям экономики и населения субъектов РФ.

Очевидно, что низкий уровень инфраструктурной обеспеченности территории (страны, региона) сдерживает инвестиционную активность и в целом процесс размещения и развития производительных сил, ведет к дополнительным затратам на создание первоначальной производственно-технической базы. Поэтому при принятии инвестиционных решений следует учитывать сложившийся инфраструктурный потенциал территории (Палей, 2017).

Одним из инструментов реализации Стратегии пространственного развития в части преодоления инфраструктурной «разорванности» территории страны является утвержденный Правительством РФ комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 г.<sup>3</sup>, включающий 11 федеральных проектов в сфере модернизации и расширения транспортной и энергетической инфраструктуры. Кроме того, на федеральном уровне и в регионах (субъектах РФ) формируются адресные инвестиционные программы, включающие приоритетные инфраструктурные проекты. Так, например, объем финансирования феде-

<sup>2</sup> Утверждена распоряжением Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. N 207-р.

<sup>3</sup> Утвержден распоряжением Правительства РФ от 30 сентября 2018 г. N 2101-р.

ральной адресной инвестиционной программы в 2020 г. составит порядка 800 млрд руб.<sup>4</sup>, а региональной адресной инвестиционной программы Москвы – примерно 500 млрд руб.<sup>5</sup>

Осуществляемая сегодня и в обозримом будущем государственная, в том числе региональная, социально-экономическая политика направлена на достижение поставленных в Указе Президента РФ от 7 мая 2018 г. «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» национальных целей развития, включающих: улучшение жилищных условий; ускорение технологического развития и увеличение количества организаций, осуществляющих технологические инновации; обеспечение ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере; создание в базовых отраслях экономики, прежде всего в обрабатывающей промышленности и агропромышленном комплексе, высокопроизводительного экспортноориентированного сектора и др.

Достижение поставленных целей возможно лишь на основе опережающего развития инфраструктуры и совершенствования всей системы управления инфраструктурным комплексом как страны в целом, так и каждого из субъектов РФ. Это, в свою очередь, потребует не только грамотного и увязанного по задачам, срокам, ожидаемым результатам планирования создания, модернизации и реконструкции объектов инфраструктуры, но и осуществления со стороны органов власти контрольных функций, мониторинга эффективности реализации государственной региональной политики в области развития инфраструктуры.

В соответствии с действующим Указом Президента Российской Федерации от 25.04.2019 г. N 193 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» в перечень оценочных показателей включены те, которые позволяют напрямую или косвенно судить о полученных эффектах от мероприятий, связанных с реализацией инфраструктурных проектов:

- количество высокопроизводительных рабочих мест во внебюджетном секторе экономики;
- производительность труда в базовых несырьевых отраслях экономики;
- количество семей, улучшивших жилищные условия;
- уровень доступности жилья;
- доля городов с благоприятной городской средой;
- качество окружающей среды;
- доля соответствующих нормативным требованиям автомобильных дорог регионального значения и автомобильных дорог в городских агломерациях с учетом загруженности и др.

<sup>4</sup> Федеральная адресная инвестиционная программа на 2020 г. и на плановый период 2021–2022 гг. URL: <https://faip.economy.gov.ru/cgi/uis/faip.cgi/G1/faip/2020> (дата обращения: 01.03.2020).

<sup>5</sup> Адресная инвестиционная программа города Москвы на 2018–2021 гг. URL: <https://investmoscow.ru/city-projects/aip/plan-to-create-investment-projects/> (дата обращения: 01.03.2020).



Вместе с тем возникает задача формирования аналитического инструментария, позволяющего характеризовать и сравнивать уровень развития инфраструктурного потенциала различных по масштабам территорий (макрорегионов, субъектов РФ) для выявления межрегиональной дифференциации социально-экономического пространства России, а также служащего индикатором оценки качества регионального управления развитием инфраструктурного комплекса.

## Понятие инфраструктурного потенциала территории и его роль в обеспечении устойчивого развития регионов

Сегодня не ставится под сомнение тот факт, что в современной экономике инфраструктура представляет собой системное образование и является составной частью любой целостной экономической системы и подсистемы (Бондаренко, 2015; Пыхов, 2016). Поэтому весьма актуальна разработка концептуальных подходов к оценке влияния инфраструктурного потенциала на размещение производительных сил и региональное развитие, уровень и качество жизни населения (Котлярова, 2011).

Существуют различные трактовки понятия «инфраструктура». В частности, предлагается понимать инфраструктуру как совокупность общих условий производства и жизнедеятельности населения, возникающих в системе общественного разделения труда (Кузнецова, 2013), как экономическую систему, включающую в себя экономический потенциал региона в его материально вещественном содержании, а также комплекс экономических отношений, связанных с деятельностью субъектов рынка (Ильченко, 2010; Овешникова, 2014). Подобного расширительного толкования сущности экономической инфраструктуры придерживаются и некоторые зарубежные ученые (Jochimsen, 1966; Котлер и др., 2016).

Таким образом, в понятие инфраструктуры включаются как объекты недвижимости, так и собственно производственная деятельность по выпуску товаров и оказанию услуг. При таком подходе размываются границы самого объекта исследования, что не позволяет объективно оценить инфраструктурный потенциал территории и обеспечить формирование эффективной системы управления функционированием региональной инфраструктуры.

На наш взгляд, наиболее корректным представляется определение инфраструктуры как имобильной, т. е. неподвижной, привязанной к конкретной территории части основных фондов, обеспечивающей материальные условия для воспроизводственного процесса (Дронов, 1998).

Инфраструктура, благодаря своей физической сущности, жестко привязана к месту своего расположения и в состоянии обеспечивать только его развитие. Ее практически невозможно заимствовать у соседних регионов либо, напротив, передавать им в пользование (Волкова, 2018).

Такое понимание инфраструктуры позволяет рассматривать ее как определенный ресурс территории, следовательно, как ее *инфраструктурный потенциал* – составную часть экономического потенциала, включающего также потенциал экономико-географического положения, потенциал природно-ресурсный, трудовой, инвестиционный и экологический.

Иными словами, инфраструктурный потенциал территории (региона) можно определить как совокупность расположенных на ней объектов инфраструктуры в виде основных производственных и непроизводственных фондов, обеспечивающих устойчивое развитие и эффективное функционирование всего регионального хозяйственного комплекса, а также улучшение качества жизни населения.

В свое время известным советским ученым – экономистом-географом И.М. Маергойзом – для обозначения инфраструктуры был даже предложен особый термин «общегодовая база территории». При этом подразумевались основные, а не оборотные фонды; фонды, которые прежде всего в виде зданий, различных сооружений, сетей и т.д. «прикреплены» к земле как плацдарму всей хозяйственной деятельности на данной территории; фонды общего назначения, обеспечивающие развитие как всего производства, так и потребления (Маергойз, 1986).

Понятие материальных основных фондов наиболее близко по содержанию инфраструктурному потенциалу, поскольку включает (согласно общероссийскому классификатору<sup>6</sup>) здания, сооружения, жилища, т. е. объекты, имеющие четкую географическую привязку на территории. Вместе с тем в оценке инфраструктурного потенциала региона не следует учитывать относящиеся к основным фондам элементы их *активной части* (машины и оборудование, транспортные средства, инструменты и хозяйственный инвентарь и др.), что, правда, создает известные трудности при проведении расчетов.

Похожая точка зрения нашла отражение и в работах специалистов Всемирного банка, в которых под инфраструктурой понимаются недвижимые элементы хозяйства, расположенные на территории, включая коммунальное хозяйство (энергетика, связь, газо- и водоснабжение и др.) и инженерные сооружения (дороги, плотины, аэропорты и др.). При этом недвижимость инфраструктуры в сочетании с длительным сроком ее использования приводит к тому, что инвестиции в инфраструктуру определяют географию экономики и региональную политику страны на десятилетия вперед (World Bank, 1994; Prudhomme, 2004).

Л. В. Дорофеева рассматривает инфраструктурный потенциал региона как совокупность объектов общерегионального назначения, обеспечивающих возможность для эффективного функционирования социально-экономических систем: производства, обращения товаров и жизнедеятельности людей, с учетом оптимального взаимодействия с окружающей средой и рационального использования ресурсов (Дорофеева, 2016b).

В условиях перехода к рыночным отношениям инфраструктура обеспечивает формирование материальных, финансовых и информационных связей между субъектами рынка (Новоселов, 2015). От уровня ее развития, особенно тех ее сегментов, которые поддерживают устойчивость и динамизм экономического роста (транспорт, связь и телекоммуникации, информатизация экономического пространства), во многом зависит конкурентоспособность регионов и страны в целом на мировом рынке.

<sup>6</sup> ОКОФ ОК 013-2014 (СНС 2008) на сайте Росстандарта. URL: [pro-tect.gost.ru/document.aspx?control=20&id=204567](http://pro-tect.gost.ru/document.aspx?control=20&id=204567) (дата обращения: 17.07.2019).

Инфраструктура как *фактор* экономического развития существенно влияет на модернизацию производства и инновационное развитие территорий, формирование кластерных образований (Плисецкий, 2011; Плисецкий, 2015; Дырдонова, 2011). Эти выводы находят подтверждение и в многочисленных исследованиях инфраструктуры за рубежом. Впервые прямая связь между уровнем развития инфраструктуры и ростом объемов производства была обнаружена в конце 1980-х гг. учеными, исследовавшими взаимосвязи экономических процессов на национальном уровне в США (Aschauer, 1989; Munnell, 1990a).

Впоследствии было доказано, что увеличение объема капиталовложений в государственную инфраструктуру стимулирует экономический рост. При этом инвестиции в инфраструктуру могут оказывать позитивное воздействие, выходящее за рамки эффекта основного капитала, в силу сетевых внешних эффектов, усиливающих конкуренцию (Sturm, 1999; Kamps, 2005; Balázs, 2019).

Проведенные исследования показали также, что отсутствие или недостаточность развития инфраструктуры может привести к снижению темпов экономического роста, а зачастую и обусловить стагнацию национальной (или региональной) экономической системы вследствие увеличения издержек производства и ухудшения качества услуг. Это, в свою очередь, негативно сказывается как на конкурентоспособности экономики, так и на благосостоянии населения. Поэтому уровень развития инфраструктуры все чаще рассматривается в качестве *индикатора* общего уровня социально-экономического развития и обеспечения конкурентных преимуществ регионов (Rietveld et al., 1995).

Наряду с анализом влияния инфраструктуры на размещение производительных сил (Munnell, 1990b), в трудах зарубежных ученых важное место занимают вопросы оценки возможностей использования потенциала региональных производственных сетей (Forslund, 1995). Отмечается, что качество развития инфраструктуры оказывает непосредственное влияние на характер и интенсивность финансовых, хозяйственных, трудовых и прочих связей, а также обуславливает высокую эффективность таких сложно взаимодействующих элементов региональных систем, как экономика, политика, управление и наука и пр. (Kuch et al., 2017).

Одновременно отмечается, что доступность инфраструктуры определяет многие параметры социально-экономического развития, направления и объемы инвестирования государственных и внебюджетных инвестиций в региональное развитие (McGovern, 2009). В целом, по мнению ученых и специалистов, сложился некоторый консенсус в понимании того, что инвестиции в инфраструктуру оказывают позитивное воздействие на экономическое развитие, однако масштабы этого воздействия по-прежнему остаются неопределенными (Палей, 2017).

## Методы анализа и оценки инфраструктурного потенциала территории (исследованность проблемы)

Проведение сравнительного анализа инфраструктурного потенциала регионов страны сталкивается с рядом проблем. В первую очередь, это выбор критериев и показателей для оценки уровня развития инфраструктур-

ного потенциала. Данная проблема вызвана, как уже было отмечено, отсутствием общепринятого определения инфраструктуры и выделения ее как целостного элемента в статистических показателях.

Отсюда множество методических подходов и приемов оценки с использованием как натуральных показателей, так и методов балльной оценки. Так, Л. В. Дорофеева для количественной характеристики инфраструктурного потенциала (и построения рейтинга) регионов применяет *балльную оценку*, в основе которой лежат 38 статистических показателей с разбивкой их на три блока: экономика; социальная сфера; экология и рекреация (Дорофеева, 2016b). При этом не совсем понятно определение удельного веса каждой группы показателей в общей оценке, а сам перевод натуральных индикаторов в баллы вносит элемент субъективизма в полученные результаты и сделанные на их основе выводы.

А. Г. Волкова предлагает для анализа инфраструктурной обеспеченности региона использовать до 25 целевых показателей (Волкова, 2018). Основой данной методики стало выделение совокупности показателей – *индикаторов*, отражающих уровень развитости отдельных элементов инфраструктуры. При этом значимость критериев оценки определяется экспертным путем с привязкой к конкретной территории, что ограничивает возможности применения данной методики в случае сопоставления инфраструктурного потенциала большого числа регионов, а осуществляемые при этом многочисленные манипуляции с расчетами различных индикаторов (и коэффициентов) заметно усложняют сам процесс оценки.

В ряде работ (Чикинова, 2009; Палей, 2017) при сравнительной оценке инфраструктурного потенциала регионов нашел применение метод кластерного анализа, позволяющий учитывать большое количество (до 50) факторов. В результате выделяются территории с высоким, средним и низким инфраструктурным потенциалом. В отличие от других статистических процедур, метод кластерного анализа используется в большинстве случаев тогда, когда еще не имеется каких-либо априорных гипотез относительно изучаемых объектов и исследование находится в описательной стадии. Он основан на применении современного математического аппарата, но также является довольно трудоемким.

При отборе показателей оценки многие исследователи, как правило, ориентируются на весьма разнородные по своему содержанию (и единицам измерения) данные официальной статистики. В одних случаях это абсолютные или относительные *показатели размещения* коммуникаций (например, протяженность и плотность путей сообщения), в других – показатели, характеризующие *структурно-функциональные* особенности сферы услуг (наличие квартирных телефонных аппаратов сети общего пользования на 1000 человек населения; охват населения теле- и радиовещанием в процентах от общей численности населения субъекта; численность медперсонала или больничных коек на 10000 человек населения и т. п.) (Пыхов, 2016). Некоторые из них (например, обеспеченность населения врачами или средним медицинским персоналом) весьма условно, на наш взгляд, характеризуют уровень развития региональной инфраструктуры.

Отмеченная ранее вариативность определений понятия инфраструктуры и вытекающие из этого различные подходы к ее классификации, сформиро-

ванные главным образом по отраслевому признаку, а не по природе ее происхождения, затрудняют разработку методологии оценки инфраструктурного потенциала территории. Поэтому для установления единого идентификационного признака, исключающего возможность дифференцированной классификации (определения) инфраструктуры, необходимо выделить *общую природу* ее существования по отношению к отраслям взаимодействия и возможной собственной функциональной специфики (Савченко, 2012). Таким общим (и главным) признаком, на наш взгляд, является *иммобильность* объектов инфраструктуры.

Для того чтобы оценить инфраструктурный потенциал регионов России и выявить пространственные различия в уровне развития инфраструктуры, воспользуемся представлением о нем как о совокупности основных (производственных и непроизводственных) фондов территории (Дронов, 1998; Маергойз, 1986). Тогда можно рассчитать интегральный показатель *фондонасыщенности* территории, отражающий величину стоимости основных фондов на единицу площади, по формуле (1):

$$F_s = \frac{F}{S}, \text{ где} \quad (1)$$

$F$  – величина стоимости основных фондов территории, руб.;

$S$  – площадь территории, км<sup>2</sup>.

Чем более фондонасыщенной является территория (регион), тем, соответственно, выше ее инфраструктурный потенциал<sup>7</sup>.

Наряду с количественной оценкой инфраструктурного потенциала важно учесть и качественную характеристику, отражающую современное состояние инфраструктуры. С этой целью в формулу расчета вводится поправочный коэффициент, учитывающий степень износа основных фондов:

$$F_s = \frac{(1 - K_{wo}) \times F_a}{S}, \text{ где} \quad (2)$$

$F_s$  – фондонасыщенность территории, тыс. руб. на км<sup>2</sup>;

$K_{wo}$  – коэффициент изношенности основных фондов, отражающий удельный вес *полностью изношенных* основных фондов<sup>8</sup>;

$F_a$  – стоимость основных фондов по видам экономической деятельности на конец учетного года (по полной учетной стоимости, млн руб.);

$S$  – площадь территории, тыс. км<sup>2</sup>.

$$K_{wo} = 0,01 \times P, \text{ где} \quad (3)$$

$P$  – удельный вес полностью изношенных основных фондов по видам экономической деятельности на конец 2017 г. (по полной учетной стоимости, в процентах от общего объема основных фондов вида деятельности).

<sup>7</sup> Отдельные авторы (Салькаева, 2014) предлагают для выявления более объективной картины фондонасыщенности территории определять также и величину стоимости основных фондов на душу проживающего на ней населения.

<sup>8</sup> К полностью изношенным относятся те основные фонды, остаточная балансовая стоимость которых достигла нуля на дату оценки.



В Таблице 1 и на Рисунке 1 представлены результаты оценки инфраструктурного потенциала по *макрорегионам* страны, выделенным в Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года<sup>9</sup>.

Таблица 1

**Оценка инфраструктурного потенциала макрорегионов России по показателю фондонасыщенности территории (на начало 2018 г.)<sup>10</sup>**

Макрорегион	Площадь территории, тыс. км <sup>2</sup>	Стоимость основных фондов, млрд руб.	Удельный вес полностью изношенных основных фондов, %	Стоимость основных фондов за вычетом стоимости полностью изношенных основных фондов, млрд руб.	Фондонасыщенность территории, тыс. руб./км <sup>2</sup>	Отклонение от среднероссийского значения	Место, занимаемое в РФ
<i>Российская Федерация</i>	<i>17125,2</i>	<i>194649,5</i>	<i>17,9</i>	<i>159807,1</i>	<i>9331,7</i>	<i>1,0</i>	-
Центральный	482,5	54305,6	11,3	47314,6	98061,3	10,5	1
Центрально-Черноземный	167,8	6334,6	17,9	5099,6	30390,9	3,3	2
Северо-Западный	535,7	14747,5	12,6	12656,3	23625,7	2,5	4
Северный	1151,2	7094,1	19,4	5603,1	4867,2	0,5	10
Южный	447,9	15326,9	12,8	13121,9	29296,5	3,1	3
Северо-Кавказский	170,5	4816,9	17,7	3887,7	22801,9	2,4	5
Волго-Камский	534,9	14907,7	20,4	11633,3	21748,5	2,3	6
Волго-Уральский	502	12209,6	26,6	8764,7	17459,5	1,9	7
Уральско-Сибирский	1818,5	35953,4	24,2	26683,4	14673,3	1,6	8
Южно-Сибирский	989,9	8045,2	16,4	6599,9	6667,3	0,7	9
Ангаро-Енисейский	3371,8	6916,6	12,8	5921,9	1756,3	0,2	12
Дальневосточный	6952,6	13991,4	8,9	12520,8	1800,9	0,2	11

**Источники:** Расчеты авторов.

Согласно проведенным расчетам, наиболее высокую оценку инфраструктурной оснащенности получили регионы Центральной России, Северо-Запада, Европейского Юга и Урало-Поволжья.

<sup>9</sup> Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. N 207-р.

<sup>10</sup> Рассчитано по данным Росстата.



Рисунок 1

**Фондонасыщенность территории макрорегионов РФ, млн руб./км<sup>2</sup>**

Анализ показал также, что регионами – лидерами по показателю фондооснащенности (без учета городов федерального значения) являются Московская область – 157 млн руб. на км<sup>2</sup>, Республика Крым – 83, Краснодарский край – 71, Республика Татарстан – 57, Калининградская область – 51 млн руб. на км<sup>2</sup>. В первую десятку (на начало 2018 г.) вошли также Белгородская, Самарская, Липецкая и Тульская области, Чувашская Республика с показателями соответственно 45–36 млн руб. на км<sup>2</sup>, что позволяет говорить об их сравнительно высоком инфраструктурном потенциале (рис. 2).

Так называемыми регионами – аутсайдерами по фондонасыщенности территории являются Чукотский автономный округ, Магаданская область, республики Тыва и Саха (Якутия), в которых этот показатель колеблется в пределах 0,2–0,6 млн руб. на км<sup>2</sup>. Это дает основание говорить о крайне низком уровне развития их инфраструктурного потенциала.

Рисунок 2

**Фондонасыщенность территории субъектов РФ, млн руб./км<sup>2</sup>**

Проведенные в разрезе субъектов РФ расчеты фондонасыщенности территории позволили *сгруппировать* все регионы по уровню развития инфраструктурного потенциала и составить картограмму, отражающую пространственные различия в его размещении (рис. 3).

В группу с относительно высоким инфраструктурным потенциалом с показателями фондонасыщенности территории, превышающими среднероссийский уровень в 1,6 раза и более, вошли 46 субъектов РФ, или 54,1% от общего их числа; в 1,2–1,6 раза – девять субъектов РФ (10,6%); четыре субъекта РФ (4,7%) с отклонениями значений фондонасыщенности территории в пределах 0,8–1,2 раза отнесены нами к регионам со средним уровнем развития инфраструктурного потенциала (фондонасыщенность их территории близка к среднему значению по стране); 10 субъектов РФ (11,8%) составляют группу с низким (0,4–0,8 раза) и 16 субъектов РФ (18,8%) – с очень низким (менее 0,4 раза от среднероссийского уровня) инфраструктурным потенциалом.

Таким образом, свыше 1/4 субъектов РФ имеют более низкий по сравнению со средним по стране уровень развития инфраструктурного потенциала, что свидетельствует о значительных территориальных различиях в инфраструктурной обеспеченности российской экономики.

Рисунок 3

### Отклонение значений фондонасыщенности территории субъектов РФ относительно среднероссийского уровня



Анализ показал также, что в самих макрорегионах отклонения в фондонасыщенности территории (а следовательно, в уровне развития инфраструктурного потенциала) субъектов РФ от среднего значения этого показателя по макрорегиону могут достигать значительных величин.

Так, например, фондонасыщенность Кемеровской области превышает среднее значение этого показателя по Южно-Сибирскому макрорегиону более чем в три раза; Республики Татарстан – в 2,5 раза выше, чем в среднем по Волго-Камскому макрорегиону; Челябинской и Свердловской областей – почти в два раза, чем в среднем по Уральско-Сибирскому макрорегиону; Сахалинской области и Приморского края – в 18 и 10 раз соответственно, чем в среднем по Дальневосточному региону. В то же время фондонасыщенность большинства субъектов РФ, входящих в Центральный макрорегион, характеризуется значениями ниже среднего по данному макрорегиону, отклонения варьируют в пределах от 0,1 до 0,3. Его первое место среди других макрорегионов страны объясняется чрезвычайно высокой концентрацией основных фондов в Москве, где показатель фондонасыщенности территории достигает 12784 млн руб./км<sup>2</sup>.

Проведенный корреляционный анализ влияния фондонасыщенности территории на объем инвестиций в основной капитал, а также на величину валового регионального продукта (ВРП) выявил наличие заметной связи между этими показателями (рис. 4, 5). Так, значение *множественного коэффициента детерминации* ( $R^2$ ) составляет в первом случае 0,57, а во втором – 0,63.

Это подтверждает вывод о том, что уровень развития инфраструктурного потенциала территории оказывает позитивное влияние на приток инвестиций в регионы и рост ВРП и, соответственно, является одним из факторов экономического роста и повышения конкурентоспособности региональной экономики. Для большей корректности анализ проводился без учета Московского столичного региона (Москвы и Московской области) и городов федерального значения Санкт-Петербурга и Севастополя, где чрезвычайно велика концентрация основных фондов на единицу площади.

Рисунок 4

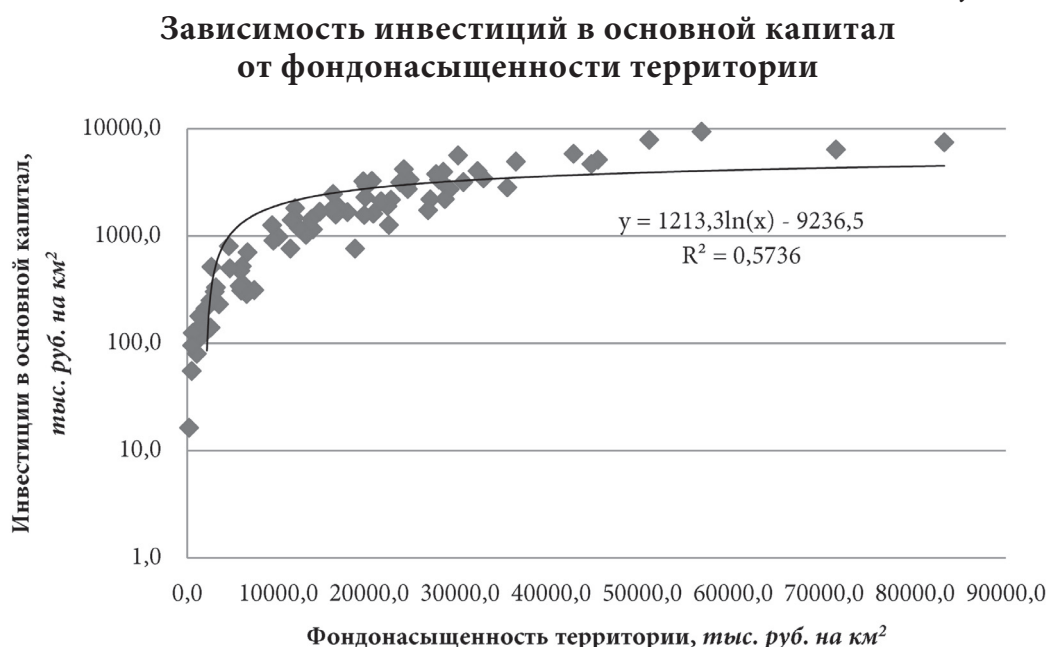
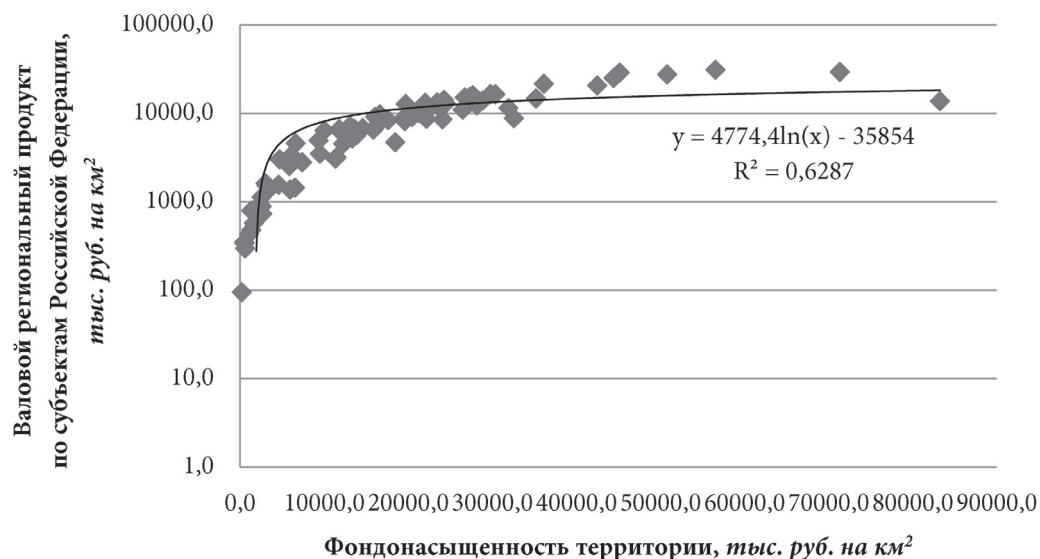


Рисунок 5

**Зависимость ВРП от фондонасыщенности территории**

Вместе с тем, как следует из представленных графиков, по мере насыщения территории основными фондами (роста инфраструктурного потенциала) снижается влияние этого фактора на поступление в регион инвестиций и увеличение ВРП, что говорит о необходимости исследовать и учитывать другие факторы, способные обеспечить экономический рост.

**Выводы**

На основе обзора отечественной и зарубежной литературы было уточнено понятие инфраструктурного потенциала территории, под которым подразумевается совокупность расположенных на ней объектов инфраструктуры (сооружений, зданий, систем и служб), необходимых для эффективного функционирования материального производства, рынка и нематериальной сферы, представляющих имущественную часть основных фондов территории. Инфраструктурный потенциал является важной составной частью экономического потенциала региона.

Количественная и качественная оценка инфраструктурного потенциала территории представляет значительный интерес для диагностики социально-экономического положения региона, определения его инвестиционной привлекательности и конкурентоспособности.

Расчеты инфраструктурного потенциала регионов осуществлялись в нашей стране и раньше, при этом использовались довольно сложные методики с применением большого числа индикаторов, далеко не всегда сопоставимых и отражающих уровень развития региональной инфраструктуры. Однако стоимостная оценка инфраструктурного потенциала по интегральному показателю фондонасыщенности территории по всем регионам (субъектам РФ),

а также в разрезе макрорегионов согласно новому экономическому районированию страны проведена впервые.

Полученные результаты оценки показали существенную дифференциацию в размещении инфраструктурного потенциала. Максимальным инфраструктурным потенциалом обладают города федерального значения – Москва, Санкт-Петербург, Севастополь, а также республики Крым и Татарстан, Краснодарский край, Московская и Калининградская области, причем он заметно убывает в направлении на восток и север страны.

Наименьшими показателями фондонасыщенности территории и соответственно самым низким уровнем развития инфраструктурного потенциала характеризуются Республика Саха (Якутия), Магаданская область и Чукотский автономный округ.

Относительно низкий инфраструктурный потенциал присущ значительному числу субъектов РФ, расположенных в Северном, Южно-Сибирском, Ангаро-Енисейском и Дальневосточном макрорегионах, т. е. для потенциальных инвесторов эти территории с точки зрения их подготовленности к предпринимательской деятельности наименее привлекательны.

На основе проведенного корреляционного анализа установлено, что величина инфраструктурного потенциала территории оказывает существенное влияние на приток инвестиций в регионы и рост ВРП и поэтому является одним из важных факторов устойчивого развития и повышения конкурентоспособности региональной экономики.

Однако по мере насыщения территории основными фондами (роста инфраструктурного потенциала) влияние этого фактора на поступление в регион инвестиций и увеличение ВРП снижается, что говорит о необходимости исследовать и учитывать другие факторы, способные обеспечить экономический рост.

Важным вопросом остается определение направлений развития инфраструктурного потенциала. Для регионов с различной рыночной специализацией (сырьевых, промышленных, аграрных, рекреационных) приоритетным должно стать развитие производственной инфраструктуры в соответствующей сфере. Вместе с тем во всех без исключения регионах должна развиваться социальная инфраструктура, непосредственно обеспечивающая потребности и уровень жизни населения.

Особое внимание на местах следует уделять развитию объектов экологической инфраструктуры, что подтверждают участвовавшие в последнее время случаи загрязнения окружающей среды в результате их отсутствия или физического износа. Это потребует дополнительных исследований и совершенствования самой методики оценки инфраструктурного потенциала регионов, формирования соответствующей статистической базы на региональном уровне.

Следует принимать во внимание и природно-географические особенности регионов, которые накладывают определенный отпечаток на характер и направления их социально-экономического, в том числе инфраструктурного, развития. Это особенно касается наиболее обширных по территории и слабо заселенных регионов Сибири и Дальнего Востока. Безусловно, при оценке по-

тенциала развития таких территорий должны учитываться локальный характер размещения и плотность населения, более высокая по сравнению с общими районами стоимость затрат на строительство объектов инфраструктуры.

Результаты проведенного исследования могут найти применение в практике управления развитием территорий при прогнозировании и разработке стратегий социально-экономического развития субъектов РФ и новых макрорегионов России, а также использованы для целей мониторинга реализуемой государственной политики развития инфраструктурного комплекса.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Бондаренко В.А., Козлов А.В. Сущностное наполнение инфраструктуры и специфика ее функционирования // Научно-методический электронный журнал «Концепт». – 2015. – Т. 30. – С. 91–95. URL: <http://e-koncept.ru/2015/65089.htm> (дата обращения: 01.03.2020).
2. Дорофеева Л.В. Инфраструктурный потенциал как фактор конкурентоспособности регионов России: дисс... канд. экон. наук. – С.-Пб.: Ин-т проблем регион. экономики РАН, 2016а.
3. Дорофеева Л.В. Оценка инфраструктурного потенциала в составе факторов конкурентоспособности регионов // Экономика и социум. – 2016б. – № 11. – С. 477–484. URL: [https://www.iupr.ru/domains\\_data/files/zurnal\\_30/DOROFEEVA%20L.V.%20\(\).pdf](https://www.iupr.ru/domains_data/files/zurnal_30/DOROFEEVA%20L.V.%20().pdf) (дата обращения: 01.03.2020).
4. Дронов В.П. Инфраструктура и территория (географические аспекты теории и российской практики): монография. – М.: Изд-во МПГУ, 1998.
5. Дырдонова А.Н. Формирование инфраструктуры кластерных образований в регионе // Современная наука. – 2011. – № 1. – С. 65–70.
6. Журавлева Н.А. Развитие концепции инфраструктуры в экономической науке // Проблемы современной экономики. – 2009. – № 4. – С. 66–69.
7. Ильченко А.Н. Оценка инфраструктурного потенциала региона / А.Н. Ильченко, Е.А. Абрамова // Современные наукоемкие технологии. Региональное приложение. – 2010. – № 2. – С. 28–35.
8. Котлер Ф., Армстронг Г., Сондерс Д., Вонг В. Основы маркетинга / пер. с англ. – 5-е европ. изд. – М.; СПб.: Изд-во «Вильямс», 2016.
9. Котлярова С.Н. Подходы к исследованию состояния и развития инфраструктуры региона // Региональная экономика: теория и практика. – 2011. – № 40. – С. 23–28.



10. Кузнецова А.И. Инфраструктура: вопросы теории, методологии и прикладные аспекты современного инфраструктурного обустройства. Геоэкономический подход: монография. – 3-е изд. – М.: КомКнига, 2013.
11. Ланцов А.Е. Инфраструктура: понятие, виды и значение // Экономика, статистика и информатика. – 2013. – № 49. – С. 49–54.
12. Маергойз И.М. Территориальная структура хозяйства. – Новосибирск: Наука, 1986.
13. Новоселов А.С. Проблемы управления рыночной инфраструктурой в регионах Сибири / А.С. Новоселов, Т.В. Волянская / Проблемы инновационного управления экономикой регионов Сибири. – Сб. науч. трудов. – ИЭиОПП СО РАН, 2015.
14. Овешникова Л.В. Исследование проблем инфраструктуры региональной экономики // Фундаментальные исследования. – 2014. – № 12. – Ч. 10. – С. 2190–2195. URL: <http://fundamental-research.ru/ru/article/view?id=36550> (дата обращения: 01.03.2020).
15. Палей Т.Ф. Влияние уровня инфраструктурного потенциала региона на выбор стратегии инвестирования // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. – 2017. – № 3. – Номер статьи: 5108. URL: <https://eee-region.ru/article/5108/> (дата обращения: 01.03.2020).
16. Плисецкий Е.Л. Кластерная политика регионов России в новых геоэкономических условиях / Е.Л. Плисецкий, Н.В. Иванова / Экономическая политика России в условиях глобальной турбулентности: Междунар. финансово-экон. форум – 2014 (24–26 ноября, Москва). – Т. 2. – М.: Финуниверситет, 2015.
17. Плисецкий Е.Л. Региональные факторы и предпосылки инновационного развития России / Е.Л. Плисецкий, Л.Н. Еремеева // Региональная экономика: теория и практика. – 2011. – № 28. – С. 2–9.
18. Пыхов П.А. Инфраструктура как объект экономических исследований / П.А. Пыхов, Т.О. Кашина // Журнал экономической теории. – 2016. – № 1. – С. 39–46.
19. Савченко Е.Е. Новый принцип классификации инфраструктур // Российское предпринимательство. – 2012. – № 19. – С. 30–34.
20. Салькаева Д.Ф. Основные фонды в оценке инфраструктурного потенциала в развитии регионов Приволжского федерального округа // Регионоведение. – 2014. – № 4. – С. 79–85.
21. Современное развитие региональной инфраструктуры в условиях инновационного развития и диверсификации экономики / Волкова А.Г. [и др.]: монография. – Нижний Новгород: НОО «Профессиональная наука», 2018. URL: <http://scipro.ru/conf/regionalinfrastructure.pdf> (дата обращения: 01.03.2020).
22. Чикинова М.С. Оценка инфраструктурного потенциала территорий юга Западной Сибири // Вестник Томского государственного университета. – 2009. – № 325. – С. 211–214.
23. Aschauer D. A. Is public expenditure productive? // Journal of Monetary Economics. 1989. Vol. 23. P. 177–200.
24. Balázs É. et al. Infrastructure and Growth: Empirical Evidence. 2009. No. 2700. CESifo Working Paper Series. CESifo Group Munich. URL: [https://econpapers.repec.org/paper/csesceswps/\\_5f2700.htm](https://econpapers.repec.org/paper/csesceswps/_5f2700.htm) (дата обращения: 01.03.2020).

25. Forslund U.M., Johansson B. Assessing road investments: accessibility changes, cost benefit and production effects // *Annals of Regional Science*. 1995. Vol. 29. Issue 2. P. 155–174.
26. Jochimsen R. *Theorie der Infrastruktur, Grundlagen der marktwirtschaftlichen Entwicklung*. Tübingen. 1966. P. 256.
27. Kamps C. The Dynamic Effects of Public Capital: VAR Evidence for 22 OECD Countries // *International Tax and Public Finance*. 2005. Vol. 12. No. 4. P. 533–558.
28. Kuch B. Efficiency Potentials and the Extended Regional Infrastructure: Requirements for a Management Model // *Procedia CIRP*. 2016. Vol. 57. P. 98–103.
29. Kuch B., Westkämper E. On the Evolution of Regional Efficiency Potentials // *Procedia Manufacturing*. 2017. Vol. 11. P. 1528–1535.
30. McGovern M. Towards affordable regional infrastructure. In: (Ed.) *Proceedings of the Sustainable Economic Growth for Regional Australia (SEGRA). Annual Conference. Management Solutions (Qld) Pty Ltd. Kalgoorlie-Boulder. Western Australia*. 2009. P. 1–19.
31. Munnell A. How does public infrastructure affect regional economic performance? // *New England Economic Review*. 1990b. Federal Reserve Bank of Boston. P. 11–32.
32. Munnell A. Why has productivity growth declined? Productivity and public investment // *New England Economic Review*. 1990a. Federal Reserve Bank of Boston. P. 3–22.
33. Prudhomme R. Infrastructure and Development. Paper prepared for the ABCDE (Annual Bank Conference on Development Economics). May 3–5. Washington DC. 2004. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/698521468762373585/pdf/28975.pdf> (дата обращения: 01.03.2020).
34. Rietveld P., Boonstra J. On the supply of network infrastructures. Highways and railways in European regions // *Annals of Regional Science*. 1995. Vol. 29. P. 207–220.
35. Sturm J.E., Jacobs J., Groote P. Output Effects of Infrastructure Investment in the Netherlands, 1853–1913 // *Journal of Macroeconomics*. 1999. Vol. 21. P. 355–380.
36. World Bank. *World development report 1994: infrastructure for development*. Washington D.C. The Worldbank. 1994. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/535851468336642118/pdf/131840REPLACEMENT0WDR01994.pdf> (дата обращения: 01.03.2020).

# INFRASTRUCTURE POTENTIAL OF RUSSIAN REGIONS AS A FACTOR OF SUSTAINABLE REGIONAL DEVELOPMENT

---

## **Evgeny L. Plisetsky**

Doctor of Science (in Pedagogy), professor, the Department of Economic Theory,  
Financial University under the Government of the Russian Federation.

Address: 49 Leningrad Av., 125993 (GSP-3) Moscow, Russian Federation.

E-mail: EPlisetsky@fa.ru

## **Evgeny E. Plisetsky**

PhD in Geography, Associate Professor, Department  
for Territorial Development Management and Regional Studies,  
School of Politics and Governance, Faculty of Social Sciences,  
National Research University Higher School of Economics.

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

E-mail: epliseckij@hse.ru

## **Annotation**

The purpose of the study is to develop a methodological approach to assess the infrastructure potential of the territory as a tool for monitoring the effectiveness of the implementation of the state regional policy in the field of infrastructure development.

The algorithm for comparative assessment of the infrastructure potential of regions is substantiated in the article. The authors believe that a regular assessment of the level of infrastructure development (infrastructure capacity) of macro-regions and regions – subjects of the Russian Federation, along with the monitoring of the achievement of the targets established, should be provided within the framework of implementation approved at the Federal and regional levels, of programmes and plans for infrastructure development. The proposed method of cost estimation of the region's infrastructure potential is based on the use of an integral indicator of the territory's fund saturation, taking into account the qualitative characteristics of the state of fixed assets.

The study revealed a significant spatial differentiation of Russian regions in terms of infrastructure potential that helped to group them by the level of its development. The difference between the maximum and minimum values of the infrastructure potential assessment (even without taking into account the federal cities) exceeds 730 times. The cities of federal significance – Moscow, St. Petersburg, Sevastopol, as well as the republics of Crimea and Tatarstan, Krasnodar, Moscow and Kaliningrad regions have the maximum infrastructure potential. The infrastructure potential is evenly decreasing to the East and North of the country. The republics of Tyva, Sakha (Yakutia), Magadan region, and the Chukotka Autonomous Region have the lowest indicators of territory's fund saturation and correspondingly low level of infrastructure potential development. More than a quarter of all Russian regions have a lower level of infrastructure development than the national average. Based on the correlation analysis, it was found that the size of the territory's infrastructure potential has a direct positive impact on the inflow of investments to the regions and the growth of GRP, and therefore is one of the important factors of economic growth and increasing the competitiveness of the regional economy.

The results obtained within the study can be applied in the practice of managing the development of territories when forecasting and developing strategies of the socio-economic development of new macro-regions of Russia, and also used for monitoring the state policy of infrastructure development.

**Keywords:** infrastructure; infrastructure potential of the territory; assessment; fixed assets; fund saturation of the territory; clustering of regions; new Russian macro-regions.

**Citation:** Plisetsky, E.L. & Plisetsky, E.E. (2020). Infrastrukturnyj potentsial territorii kak faktor ustoychivogo regional'nogo razvitiya [Infrastructure Potential of Russian Regions as a Factor of Sustainable Regional Development]. *Public Administration Issues*, no 3, pp. 165–186 (in Russian).

## REFERENCES

---

1. Aschauer, D.A. (1989). Is Public Expenditure Productive? *Journal of Monetary Economics*, vol. 23, pp. 177–200.
2. Balázs, É. et al. (2009). Infrastructure and Growth: Empirical Evidence. *CESifo Working Paper Series*. No 2700. CESifo Group Munich. Available at: [https://econpapers.repec.org/paper/cesceswps/\\_5f2700.htm](https://econpapers.repec.org/paper/cesceswps/_5f2700.htm) (accessed: 01 March, 2020).
3. Bondarenko, V.A. & Kozlov, A.V. (2015). Sushchnostnoye napolneniye infrastruktury i spetsifika yeyo funktsionirovaniya [Essential Content of Infrastructure and Specifics of Its Functioning]. *Concept*, no 30, pp. 91–95. Available at: <http://e-koncept.ru/2015/65089.htm> (accessed: 01 March, 2020).
4. Chikinova, M.S. (2009). Otsenka Infrastructural Potential of the Territories of West Siberia. *Bulletin of the Tomsk State University*, no 325, pp. 211–214.
5. Digenova, A.N. (2011). The Infrastructure Cluster Formations in the Region. *Modern Science*, no 1, pp. 65–70.
6. Dorofeeva, L.V. (2016a). *Infrastructure Potential as a Factor of Competitiveness of Russian Regions*. Diss... Cand. Econ. sciences. Saint-Petersburg: Institute of Problems of Region. Economics of RAS.
7. Dorofeeva, L.V. (2016b). Assessment of Infrastructure Potential as a Part of Regional Competitiveness Factors. *Economy and Society*, no 11, pp. 477–484. Available at: [https://www.iupr.ru/domains\\_data/files/zurnal\\_30/DOROFEEVA%20L.V.%20\(\).pdf](https://www.iupr.ru/domains_data/files/zurnal_30/DOROFEEVA%20L.V.%20().pdf) (accessed: 01 March, 2020).
8. Dronov, V.P. (1998). *Infrastructure and Territory (Geographical Aspects of Theory and Russian Practice): Monograph*. Moscow: IPSU Publishing House.
9. Forslund, U.M. & Johansson, B. (1995). Assessing Road Investments: Accessibility Changes, Cost Benefit and Production Effects. *Annals of Regional Science*, vol. 29, no 2, pp. 155–174.
10. Ilchenko, A.N. (2010). Assessment of the Region's Infrastructure Potential. In: A. N. Ilchenko, E. A. Abramova. Modern Science-intensive Technologies. *Regionalnye issledovaniya*, no 2, pp. 28–35.

11. Jochimsen, R. (1966). *Theorie der Infrastruktur, Grundlagen der marktwirtschaftlichen Entwicklung*. Tübingen, pp. 256.
12. Kamps, C. (2005). The Dynamic Effects of Public Capital: VAR Evidence for 22 OECD Countries. *International Tax and Public Finance*, vol. 12, no 4, pp. 533–558.
13. Kotler, F., Armstrong, G., Saunders, D. & Wong, V. (2016). *Fundamentals of Marketing*. 5th edition. Moscow, Saint-Petersburg: Williams Publishing House.
14. Kotlyarova, S.N. (2011). Approaches to the Study of the State and Development of the Region's Infrastructure. *Regional Economy: Theory and Practice*, no 40, pp. 23–28.
15. Kuch, B. & Westkämper, E. (2017). On the Evolution of Regional Efficiency Potentials. *Procedia Manufacturing*, vol. 11, pp. 1528–1535.
16. Kuch, B. (2016). Efficiency Potentials and the Extended Regional Infrastructure: Requirements for a Management Model. *Procedia CIRP*, vol. 57, pp. 98–103.
17. Kuznetsova, A.I. (2013). *Infrastructure: Issues of Theory, Methodology and Applied Aspects of Modern Infrastructure Development. Geo-Economic Approach: Monograph*. 3rd ed. Moscow: Komkniga.
18. Lantsov, A.E. (2013). Infrastructure: Concept, Types and Meaning. *Economics, Statistics and Informatics*, no 49, pp. 49–54.
19. Maergoiz, I.M. (1986). *Territorial Structure of the Economy*. Novosibirsk: Nauka.
20. McGovern, M. (2009). Towards Affordable Regional Infrastructure. In: (Ed.) *Proceedings of the Sustainable Economic Growth for Regional Australia (SEGRA)*. Annual Conference. Management Solutions (Qld) Pty Ltd. Western Australia: Kalgoorlie-Boulder, pp. 1–19.
21. Munnell, A. (1990a). Why has Productivity Growth Declined? Productivity and Public Investment. *New England Economic Review*. Federal Reserve Bank of Boston, pp. 3–22.
22. Munnell, A. (1990b). How Does Public Infrastructure Affect Regional Economic Performance? *New England Economic Review*. Federal Reserve Bank of Boston, pp. 11–32.
23. Novoselov, A.S. (2015). Problems of Market Infrastructure Management in the Regions of Siberia. In: A.S. Novoselov, T.V. Volyanskaya. *Problems of Innovative Management of the Economy of the Regions of Siberia*. Sat. nauch. labours'. IEIOPP SB RAS, pp. 256–269.
24. Oveshnikov, L.V. (2014). Study of Problems of Infrastructure of the Regional Economy. *Fundamental research*, no 12, part 10, pp. 2190–2195. Available at: <http://fundamental-research.ru/ru/article/view?id=36550> (accessed: 01 March, 2020).
25. Paley, T.F. (2017). Influence of the Level of Infrastructure Potential of the Region on the Choice of Investment Strategy. *Regional Economy and Management: Electronic Scientific Journal*, no 3, article number 5108. Available at: <https://eee-region.ru/article/5108/> (accessed: 01 March, 2020).
26. Plisetsky, E.L. & Ereemeeva, L.N. (2011). Regional Factors and Prerequisites for Innovative Development of Russia. *Regional Economy: Theory and Practice*, no 28, pp. 2–9.
27. Plisetsky, E.L. (2015). Cluster Policy of Russian Regions in New Geo-economic Conditions. In: E.L. Plisetsky, N.V. Ivanova. *Economic Policy of Russia in the Conditions of Global Turbulence: International. Financial-Econ. Forum–2014* (November 24–26, Moscow), vol. 2, pp. 127–131. Moscow: Financial University.

28. Prudhomme, R. (2004). Infrastructure and Development. *Paper prepared for the ABCDE (Annual Bank Conference on Development Economics)*. Washington DC. May 3–5. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/698521468762373585/pdf/28975.pdf> (accessed: 01 March, 2020).
29. Pykhov, P.A. (2016). Infrastructure as an Object of Economic Research. *Journal of Economic Theory*, no 1, pp. 39–46.
30. Rietveld, P. & Boonstra, J. (1995). On the Supply of Network Infrastructures. Highways and Railways in European Regions. *Annals of Regional Science*, vol. 29, pp. 207–220.
31. Salkaeva, D.F. (2014). Fixed Assets in the Assessment of Infrastructure Potential in the Development of Regions of the Volga Federal District. *Regionology*, no 4, pp. 79–85.
32. Savchenko, E.E. (2012). The New Principle of Classification of Infrastructures. *Journal of Russian Entrepreneurship*, no 19, pp. 30–34.
33. Sturm, J.E., Jacobs, J. & Groote, P. (1999). Output Effects of Infrastructure Investment in the Netherlands, 1853–1913. *Journal of Macroeconomics*, vol. 21, pp. 355–380.
34. Volkova, A.G. et al. (2018). *Modern Development of Regional Infrastructure in the Conditions of Innovative Development and Diversification of the Economy: monograph*. Nizhny Novgorod: NOO «Professional Science». Available at: <http://scipro.ru/conf/regionalinfrastructure.pdf> (accessed: 01 March, 2020).
35. World Bank (1994). *World development report 1994: infrastructure for development*. Washington D.C. The Worldbank. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/535851468336642118/pdf/131840REPLACEMENT0WDR01994.pdf> (accessed: 01 March, 2020).
36. Zhuravleva, N.A. (2009). Development of the Concept of Infrastructure in Economic Science. *Problems of Modern Economy*, no 4, pp. 66–69.



## УСТРОЙСТВО И ПРАКТИКИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕЛИГИОВЕДЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ В РФ

**Крашенинникова Ю.А., Кочергин Н.Д.<sup>1</sup>**

### Аннотация

*Практика государственной религиоведческой экспертизы (далее – ГРЭ) в РФ, используемой главным образом при регистрации религиозных организаций, вызывает задуматься об эффективности данного института в его нынешнем виде и о необходимости его реформирования. Анализ информации о деятельности экспертных советов при Минюсте России и его территориальных органах за 2009–2018 гг., а также интервью с религиоведами и специалистами в области государственно-конфессиональных отношений позволили оценить реальное место и функции института религиоведческой экспертизы. Были выявлены его ключевые проблемы – слабая востребованность экспертного знания органами юстиции и наличие экспертных советов с выраженными конфликтами интересов. Общее число экспертиз невелико, при этом существенная их часть избыточна и по сути является подтверждением выводов, для которых чиновникам достаточно собственных компетенций. Более того, состав некоторых советов и качество текстов их заключений свидетельствуют о том, что данные советы не способны провести полноценное экспертное исследование. Наконец, несмотря на свою невостребованность и формальность, ГРЭ в России иногда используется как барьер для нежелательных религиозных объединений, как способ легитимировать отказ в их государственной регистрации.*

**Ключевые слова:** государственная религиоведческая экспертиза; экспертные советы; регистрация религиозных организаций; религиозная политика; экспертное знание.

<sup>1</sup> Крашенинникова Юлия Александровна – эксперт лаборатории муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ), доцент департамента менеджмента НИУ ВШЭ в Перми, кандидат исторических наук. Адрес: 101000, г. Москва, ул. Мясницкая, 20. E-mail: jkrashennnikova@hse.ru

Кочергин Никита Дмитриевич – магистр государственного и муниципального управления, независимый исследователь. Адрес: 614109, г. Пермь, ул. Волгодонская, 24а-24. E-mail: ndkochergin@yandex.ru

## Постановка проблемы

Государственная религиоведческая экспертиза появилась в Российской Федерации как инструмент обеспечения обоснованности государственной регистрации религиозных организаций в соответствии со статьей 11 Федерального закона от 26 сентября 1997 г. N 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» (далее – Закон N 125-ФЗ). Ее задачи и правила проведения были зафиксированы в подзаконных актах<sup>2</sup>, согласно которым знание специалистов предполагалось привлекать в случаях, когда у чиновников возникала потребность в дополнительном исследовании для подтверждения религиозного характера организации и достоверности сведений об основах ее вероучения и религиозной практики. Для этого формировались специальные экспертные советы при органах власти, занимающихся регистрацией. Минюст России регистрировал централизованные религиозные организации (действующие на территории двух или более субъектов РФ), органы исполнительной власти субъектов РФ, а с 2009 года территориальные органы Минюста – местные религиозные организации (далее – МРО).

Государственная регистрация служит основным регуляторным механизмом в религиозной сфере. Хотя религиозные практики без наличия юридического лица не запрещены, регистрация дает объединениям возможность пользоваться особыми правами и привилегиями, обеспечивающими их устойчивое развитие, а порой и просто выживание. Она по сути является ограничением религиозной свободы, но существует во многих странах помимо России (см. об этом: Агафонова, 2011; Doe, 2011; Flere, 2010; Finke, Mataic, Fox, 2017).

Экспертная поддержка в идеале позволяет чиновникам, не владеющим специальными познаниями в данной сфере, принимать аргументированные и непредвзятые решения о признании той или иной организации религиозной. Как отмечает Э. Кларк, с точки зрения обеспечения религиозной свободы использование академической экспертизы властями само по себе не несет вреда. Риск возникает тогда, когда экспертным структурам передается значимая исполнительная власть, а в их состав вместо признанных ученых входят представители доминирующих религиозных групп (Clark, 2013).

В Западной Европе практика привлечения исследователей религий для нужд государственного аппарата была связана с ростом в 1980–90-е гг. активности новых религиозных движений (далее – НРД). Например, по сви-

<sup>2</sup> Приказом Минюста России N 53 от 18 февраля 2009 г. утверждены Порядок проведения государственной религиоведческой экспертизы и Положение об Экспертном совете по проведению государственной религиоведческой экспертизы при Министерстве юстиции Российской Федерации, которое было продублировано в положениях об экспертных советах при территориальных органах Минюста. Ранее проведение ГРЭ регламентировалось Постановлением Правительства РФ от 3 июня 1998 г. N 565 «О порядке проведения государственной религиоведческой экспертизы»; Положением об экспертном совете для проведения государственной религиоведческой экспертизы при Министерстве юстиции Российской Федерации (утверждено приказом Минюста России от 8 октября 1998 г. N 140) и нормативными актами субъектов РФ.

детельству исследовательской сети INFORM, к ним обращались чиновники из правительств разных стран за информацией о конкретных движениях, которые они намеревались регистрировать или с которыми могли быть связаны потенциальные проблемы (Barker, 2006). В ряде европейских стран для обсуждения и выработки государственной политики в отношении НРД привлекались не только академические структуры, но и общественные объединения, ориентированные на представительство интересов и объединенные идеологией противодействия НРД как «деструктивным сектам» (Shterin, Richardson, 2000)<sup>3</sup>. Однако оформление практики привлечения экспертов в форму специальной процедуры (государственной религиоведческой экспертизы) можно назвать самобытным опытом России, который взяли на вооружение некоторые соседние страны (Казахстан, Кыргызстан).

Цель настоящей работы – определить реальное место и функции института ГРЭ в реализации российской государственной политики в религиозной сфере<sup>4</sup>. Для этого мы посчитали необходимым разобрать дизайн и практики ГРЭ. Анализ практик предполагает ответы на три вопроса. Кого государство рассматривает в данном случае в качестве экспертов и почему? В каких целях востребована экспертиза, для чего она проводится? Что составляет содержание этой экспертизы, т.е. чем на практике занимаются эксперты? Последовательное решение этих задач формирует структуру статьи.

Исследования экспертной деятельности – и отечественные, и зарубежные – фокусируются преимущественно на участии экспертов в процессах принятия решений, имеющих общее, а не локальное значение, т.е. в выработке государственной политики (см. например: Collins, Evans, 2007; Maasen, Weingart, 2006; Lentsch, Weingart, 2011; Беляева и др., 2013; Сунгуров, 2014; Сунгуров, Карякин, 2017). Экспертиза, обслуживающая задачи чиновников в решении вопросов, касающихся отдельных лиц, организаций и объектов (выдача разрешений, оценка соответствия и т.д.), – менее изученный объект (Иванова, Плаксин, 2009; Минченко, 2012). Хотя именно она в значительной степени обеспечивает функционирование бюрократической машины государства, в формате как использования специальных знаний самих служащих, так и привлечения внешних специалистов. В меньшей степени подверженная политизации, такая экспертиза тем не менее не застрахована от влияния частных интересов и искажений, вызванных сбоями процедур.

Академический интерес к деятельности экспертных советов во многом связан с прикладным политическим и управленческим интересом.

<sup>3</sup> Например, авторы доклада парламентской комиссии, который стал основой политики Франции в отношении НРД во второй половине 1990-х гг., опирались на два вида данных: сведения службы госбезопасности и исследования экспертов. Под экспертами в докладе подразумевались НКО, созданные родителями детей – «жертв сект», а также медики, ученые, религиозные деятели и журналисты. См. об этом: Rapport fait au nom de la Commission d'enquête sur les sectes, Président M. Alain Gest, Rapporteur M. Jacques Guyard, No. 2468. Paris: Assemblée Nationale, 1996, le 22 décembre 1995. URL: <http://www.assemblee-nationale.fr/rap-enq/r2468.asp> (дата обращения: 30.03.2020).

<sup>4</sup> Исследование является частью проекта «Практики экспертизы в российском государственном управлении» (№ 2-2016), поддержанного Фондом поддержки социальных исследований «Хамовники».

Так, в последние годы массив эмпирических данных о деятельности экспертных групп при Еврокомиссии стал основанием для выводов исследователей о многофункциональности экспертных советов – от собственно предоставления научно-технического знания до легитимации решений в Евросоюзе и формирования консенсуса в конфликтах (см.: Gornitzka, Sverdrup, 2011; Metz, 2017; Trondal, Murdoch, Geys, 2015). В России внимание главным образом уделяется деятельности общественных советов при органах власти как структур, одновременно поставляющих экспертное знание и представляющих интересы общества (Горный, 2011; Стародубова, 2013; Щербина, 2015). На этом фоне государственная религиозно-экспертная экспертиза выступает как один из особых случаев, позволяющих осмыслить особенности функционирования экспертных советов для обеспечения рутинной работы бюрократии.

В отечественных исследованиях государственно-конфессиональных отношений проблематика использования экспертного знания является значимым предметом обсуждения. Однако речь идет в основном о судебных экспертизах благодаря резонансным делам, связанным с ликвидацией религиозных организаций и экстремистской деятельностью (Бирюков, 2008; Загребина, 2013б; Тимощук, Филькин, 2013; Эпштейн, 2012; Иваненко, 2013; Астахова, 2015; Элбакян, 2015а; Панин, Козлов, 2016). Деятельность экспертных советов при Минюсте России и его территориальных органах остается преимущественно в тени, хотя здесь экспертиза существует как самостоятельный институт с фиксированными правилами и процедурами, которые отсутствуют у судебной экспертизы. Предложения по совершенствованию ГРЭ в литературе сводятся к тому, чтобы сделать ее более ответственным и значимым институтом в государственно-конфессиональных отношениях (Кантеров, 2004; Пчелинцев, 2009а; Загребина, 2013а; Лукичев и др., 2017).

## Эмпирическая база

В основе исследования лежит количественный и качественный анализ данных о деятельности экспертных советов по проведению ГРЭ при Минюсте России и его 80 региональных управлениях (территориальных органах). В агрегированном виде эти данные отсутствуют в открытом доступе, поэтому информация собиралась вручную с ведомственных сайтов, а также с помощью запросов в органы юстиции<sup>5</sup>. Таким образом была создана эм-

<sup>5</sup> Мы использовали все доступные сведения о деятельности советов на сайтах Минюста России, а также искали и перепроверяли необходимую информацию в других интернет-ресурсах и в базе СМИ «Интергум». В результате не удалось найти никакой информации о существовании 31 из 81 совета, и для ее получения мы направили письменный запрос в 31 территориальное управление. Нам пришло 27 ответов, в большинстве из которых сообщалось, что совет создан, но экспертиз не проводилось, поскольку не было необходимости. Несколько территориальных органов Минюста после нашего письма задним числом разместили на своих сайтах экспертные заключения за прошлые годы и опубликовали приказы о создании советов. Затем мы провели второй, дополнительный сбор информации с сайтов Минюста и его управлений, собрав в итоге данные с 2009 г. по декабрь 2018 г. включительно.

пирическая база материалов, сведения из которых были внесены в кодировочные таблицы и затем проанализированы. База содержит данные о 216 экспертных заключениях, а также о 51 экспертном совете за период с 2009 по 2018 г. включительно.

Эти данные не выборочные, что является преимуществом, так как позволяет проанализировать практику ГРЭ полностью с момента создания института в нынешнем формате. Однако у них есть и ограничения, обусловленные политикой публичности органов юстиции. Из интересующих нас документов только экспертные заключения должны быть общедоступны<sup>6</sup>. Состав совета не является обязательным для обнародования, поэтому его раскрывают далеко не все управления<sup>7</sup>. Также ограничены сведения о работе института ГРЭ в предыдущем формате – на базе экспертных советов при органах государственной власти субъектов РФ, существовавших в 1998–2008 гг. (авторам статьи удалось получить данные о составе лишь 52 экспертных советов).

Однако имеющиеся материалы все же позволяют увидеть определенные тенденции.

В качестве дополнительного источника информации мы использовали материалы полуструктурированных интервью с 13 специалистами в области религиоведения и государственно-конфессиональных отношений. Десять из них имели опыт участия в работе действующих либо прошлых советов по проведению ГРЭ (в том числе трое – в качестве председателя), восемь – опыт судебной или досудебной экспертизы<sup>8</sup>.

## Устройство государственной религиоведческой экспертизы

В дизайне данного вида экспертизы, установленном нормативными актами, мы выделяем, как значимые и способные повлиять на ее результаты, следующие характеристики.

<sup>6</sup> При этом требование к опубликованию экспертных заключений выполняется не всегда. Так, сопоставляя найденные материалы со сведениями из отчетов Минюста России о работе за 2015–2017 гг., мы приходим к выводу, что минимум восемь экспертиз не были своевременно размещены на сайтах его управлений.

<sup>7</sup> Из сайтов территориальных органов Минюста и из других открытых источников был известен полный состав лишь 33 региональных советов, и еще в около 20 случаях – только число членов; в 38 советах известен председатель, поскольку он подписывает экспертные заключения и в силу этого является единственной публичной фигурой в совете.

<sup>8</sup> Интервью состоялись осенью 2016 – весной 2017 гг. в пяти разных регионах России, включая Москву. Они проходили очно, средняя продолжительность – 1 час, на условиях анонимности информантов. В гайд интервью входило два блока вопросов. Первый касался представлений профессионального сообщества о том, как в принципе должна быть организована экспертиза. Второй блок был посвящен экспертным практикам самих информантов, их личному опыту участия в работе экспертных советов или в судебных процессах. Интервьюируемые отбирались таким образом, чтобы получить мнения представителей разных идейных позиций и разных поколений российских религиоведов. Для подбора информантов использовался как прямой поиск людей, указанных в приказах о формировании советов, так и метод «снежного кома». Было несколько случаев отказа от разговора. Цитаты из интервью приведены в тексте с указанием в скобках номера информанта в соответствии с Приложением к статье и выделены курсивом. Авторы статьи выражают глубокую благодарность участникам интервью за помощь в исследовании.



Это экспертиза коллегиальная – ее проводит коллектив специалистов, а не один эксперт, что снижает возможности субъективизма и ангажированности выводов. Она необязательна для регистрации или перерегистрации религиозной организации, а ее результаты носят для чиновников лишь рекомендательный характер. В методическом плане ГРЭ слабо регламентирована. Состав советов изначально задан как межсекторальный: в него входят и должностные лица, госслужащие, и ученые-религиоведы, а также специалисты по государственно-конфессиональным отношениям. Иными словами, это собрание не состоит только из представителей академической науки. Специальной процедуры формирования совета, как и четких критериев выбора экспертов, не установлено. Наконец, результаты ГРЭ носят публичный характер, и работа членов экспертного совета бесплатна. Здесь нет рыночно-договорных отношений с заказчиком экспертизы, которые повышают риски конфликта интересов. Однако нельзя сказать, что барьеры для ангажированности работают в полной мере: хотя заключения публикуются, в целом деятельность советов остается закрытой, а риски конфликта интересов возрастают при включении в состав советов представителей религиозных организаций.

На фоне проблем судебных религиоведческих экспертиз деятельность экспертных советов по проведению ГРЭ на первый взгляд выглядит тихой гаванью. Дизайн ГРЭ лишен ряда проблем, которые заложены в процедурах судебной экспертизы, и формально, по словам одного из информантов, ГРЭ по сравнению с последней – это «высший пилотаж» (№ 3), потому что это комиссионная и комплексная экспертиза.

Однако этот дизайн экспертизы также отличается тем, что большинство правил содержат исключения и допущения (и при формировании советов, и при инициировании экспертизы, и при вынесении решений), которыми эти правила по сути нивелируются<sup>9</sup>. За строгим фасадом находится довольно рыхлый институт, который приобретает различные формы в практике разных регионов.

## Состав экспертных советов и религиоведческое сообщество

Состав региональных советов, существовавших в период с 1998 по 2009 г., изначально отличался пестротой, и, строго говоря, в них не было экспертного корпуса – независимой от власти группы специалистов, предоставляющих государству знания, необходимые для принятия управленческих решений. Сам функционал совета, задачи экспертизы властями

<sup>9</sup> Например, решения совета принимаются простым большинством голосов, но его заседания считаются правомочными, если на них присутствует более половины его членов. То есть на практике решение может вынести чуть более четверти от состава совета, что подвергает сомнению принцип коллегиальности. Также эксперт, несогласный с выводами совета, может представить органу юстиции свое особое мнение. Еще один пример: состав совета фиксированный и утверждается приказом органа юстиции, однако он может быть ситуационно изменен, так как в положении о совете также заложена возможность привлечения к работе внешних консультантов, если их знания нужны для конкретной экспертизы.



субъектов РФ, которые формировали советы, виделись по-разному. Часто на советы возлагалась задача согласования интересов и сбора информации от разных ответственных лиц, а председателем был представитель региональной администрации. В проанализированных 52 советах в 23% случаев советы состояли преимущественно из региональных чиновников, в 19% – из ученых-гуманитариев, в 17% советов входили представители религиозных организаций, которые на отечественном официальном языке принято называть «традиционными». В некоторые советы входили также сотрудники ФСБ, МВД, прокуратуры и врачи-психиатры. Последнее может служить отражением представления о ГРЭ как о способе выявления религиозных групп, опасных с точки зрения личной и государственной безопасности. Этот подход соответствовал как идеологии Закона N 125-ФЗ, который его разработчики рассматривали в качестве барьера НРД, так и опасениям некоторых европейских государств насчет НРД (см. об этом: Shterin, Richardson, 2000; Beckford, 2004).

В 1998–2008 гг. в центральном экспертном совете при Минюсте России преобладали ученые-гуманитарии, причем специализирующиеся на разных религиозных направлениях. В 2009 г. в соответствии с политикой руководства ведомства состав совета подвергся кардинальной трансформации. В него вошли православные активисты, известные своей публичной борьбой против религиозных меньшинств, как с академическими должностями, так и без них<sup>10</sup>. Еще пять членов совета были сотрудниками ведущих религиозных организаций России. В таком составе совет мог казаться вероятным органом цензуры одних религий, новых и неизвестных, со стороны занимающих доминирующее положение в стране. Это вызвало неоднозначную реакцию в религиозных и правозащитных кругах. Однако в 2009–2014 гг. совет был малоактивен и провел всего две экспертизы. В 2015 г. число входящих в него экспертов резко уменьшилось, и конфессиональная ангажированность несколько сгладилась<sup>11</sup>.

Нельзя сказать, что формирование действующих экспертных советов при территориальных управлениях Минюста (в основном в августе-сентябре 2009 г.) происходило по той же схеме. Новый статус и единая ведомственная принадлежность определяли некоторую унификацию их состава, по сравнению с периодом 1998–2008 гг., и в целом их более академический характер. На первое место вышла функция совета именно как структуры, уполномоченной на проведение специальных исследований религиозных групп. Вместе с тем многие вновь созданные региональные советы сохранили преемственность с предыдущими, учрежденными при органах государственной власти субъектов РФ, несмотря на то что их состав подбирали уже другие люди. В части советов состав кардинально поменялся.

<sup>10</sup> Прежде всего, речь идет об участниках Российской ассоциации центров изучения религий и сект (РАЦИРС). Президент РАЦИРС А.Л. Дворкин был избран председателем экспертного совета. Всего из 24 экспертов девять человек имели аффилиацию с православными общественными или исследовательскими структурами.

<sup>11</sup> Количество членов совета сократилось с 24 до 11, в том числе осталось четыре человека, аффилированных с православными организациями.

Тем не менее на 2018 год в регионах существовали советы различных моделей, в том числе:

- преимущественно академические собрания, где преобладали ученые-гуманитарии, причем чаще не религиоведы, а ученые социально-гуманитарного профиля, такие как историки, философы, социологи, правоведы (Нижегородская, Саратовская, Тюменская области и др.);
- советы с доминированием представителей органов власти (Алтайский край, Дагестан, Калужская область, Камчатский край и др.);
- советы, где представлены и ученые, и чиновники, и люди, аффилированные (через НКО или напрямую) с религиозными организациями, – модель, аналогичная совету при Минюсте (более десяти советов, среди которых наиболее конфессионально ангажированным выглядит совет в Тверской области, включающий двух представителей РПЦ и руководителей местных иудейской и мусульманской общин).

Формирование советов преимущественно из чиновников, а также включение в их состав представителей религиозных организаций и аффилированных с ними светских НКО является нежелательной практикой с точки зрения обеспечения объективности экспертизы. Кроме того, в ряде регионов сохранилась рудиментарная практика назначения председателем совета представителя органа власти. В некоторых субъектах РФ совет состоит всего из пяти человек. Такое малое число членов, с учетом того, что один из них – представитель управления Минюста, делает фиктивным сам принцип коллегиальности экспертизы. Наконец, встречается монополизация совета, когда в его составе преобладают представители одной структуры, связанные друг с другом служебными отношениями<sup>12</sup>.

Полученная картина заметно расходится с представлениями наших информантов о том, кому следует проводить религиоведческие экспертизы. В их идеале экспертиза – прерогатива академических специалистов в рамках одной научной дисциплины (религиоведения) или профессиональной группы и не предполагает участия людей извне – чиновников, общественных, представителей религиозных организаций.

Одна из причин этого расхождения, на наш взгляд, – желание чиновников, формирующих советы, обеспечить неконфликтные экспертные решения в соответствии с их собственным представлением о правильной религиозной ситуации на подведомственной территории. Однако есть и другая причина – это состояние научной дисциплины, представители которой и должны составлять экспертный корпус.

Среда академических специалистов, изучающих религиозные вопросы, в России разнородна и слабо консолидирована. Как отмечают сами ученые, религиоведение является «комплексом сравнительно автономных дисциплин» (Давыдов, 2015, с. 193); у него «сложное прошлое, смутное настоящее, трудное будущее» (Смирнов, 2014, с. 120). Продолжаются дискуссии

<sup>12</sup> Например, в Свердловской области в совет входили четыре сотрудника кафедры религиоведения УрФУ, включая ее руководителя; в Иркутской области – как минимум три сотрудника Иркутского института повышения квалификации работников образования, в том числе его ректор.

о самом предмете религиоведения, его структуре и предмете исследования (Яблоков, 2017). Один из наших информантов характеризовал отечественное религиоведение как *«еще очень молодое, очень неопытное»*, теоретический, категориальный аппарат которого *«находится в плачевном состоянии»* (№ 2).

Отдельную проблему представляет дефицит специалистов прикладного, практического религиоведения – для мониторинга текущей религиозной ситуации и работы в органах власти, силовых структурах, медиа (Элбакян, 2015б). С одной стороны, он связан с трудностями профессиональной подготовки: по выражению одного из информантов, в России так и не было создано *«условий для развития специальности “религиоведение”»* (№ 6). С другой стороны, он обусловлен слабой востребованностью исследований у государства, иллюстрацией чего может служить высказывание одного из наших информантов: *«Бывают определенные встречи с высшим руководством [субъекта РФ], которые хотят узнать от экспертного сообщества, что происходит. Вот это “что происходит?” лично в моей жизни за последние десять лет было раза два»* (№ 2).

В масштабе одного региона вообще мало профессионалов, которые не только специализируются на религиоведении, но и занимаются эмпирическими исследованиями религиозной ситуации в регионе. В лучшем случае есть кафедра религиоведения, причем большинство ученых там не занимаются полевой работой, их исследовательский интерес находится в области истории религии или теологии. Об этом прямо говорили наши информанты, например: *«У нас вообще маленький город, и какой предмет ни возьми – полтора специалиста: полтора этнографа, три с половиной историка. (...) Никто текущую религиозную ситуацию не мониторит»* (№ 10).

При этом мониторингом ситуации с религиозными объединениями в регионе могут заниматься чиновники-старожилы в региональной администрации, курирующие тематику этноконфессиональных отношений. Академические ученые порой сами приветствуют участие в совете представителей органов власти как *«людей сведущих»*, тех, *«кто имеет государственное видение проблемы»* (№ 13) или *«знает всю подноготную»* (№ 10). Также мониторинг текущей религиозной ситуации в регионах в своих целях ведет Русская православная церковь, и в некоторых случаях представители религиозных организаций по факту оказываются единственными обладателями актуального знания: *«Случается, что и служители культа оказываются в этих региональных советах для того, чтобы был хоть кто-то, знающий правильные слова»* (№ 12).

В целом наличие экспертных советов с явными признаками конфликта интересов отчасти является следствием дефицита исследовательской жизни в регионах России и слабости отечественного религиоведения как научной дисциплины и профессии. При этом наблюдается высокий уровень конфликтности внутри самого религиоведческого сообщества по поводу того, что деятельность экспертных советов интерпретируется как представительство интересов «традиционных» религий: одни ученые поддерживают такой подход, другие категорически возражают.

## Востребованность экспертизы

Основную проблему ГРЭ, на наш взгляд, представляет то, что данный институт слабо востребован самими органами юстиции. Об этом свидетельствует малое количество экспертных заключений, которые готовятся на основании их запросов. В 2009–2018 гг. какая-либо деятельность была зафиксирована примерно в 60% экспертных советов при территориальных органах Минюста и лишь 26 (около 30%) провели более одной экспертизы за десять лет. В менее 10% советов проводилось 1–2 экспертизы в год<sup>13</sup>.

Однако в последние годы наблюдался всплеск числа запросов на экспертизу (с восьми в 2014 г. до примерно 40 в каждый из последующих трех лет), объяснить который можно несколькими причинами. Во-первых, повлиял ситуативный фактор – присоединение Крыма к РФ. Четверть (25%) от общего числа всех обнародованных экспертных заключений приходится на центральный экспертный совет при Минюсте России. Однако почти все эти экспертизы датируются 2015–2016 гг. и касаются существующих местных церквей и общин в Крыму, которым было необходимо пройти перерегистрацию по российским законам. Во-вторых, свою роль могли сыграть поправки в законодательство, согласно которым отменялось действовавшее с 1997 г. правило 15-летнего существования религиозной общины в РФ для ее регистрации в качестве религиозной организации (см. Федеральный закон от 6 апреля 2015 г. N 80-ФЗ) и ужесточались правила миссионерской деятельности. Новые условия способствовали тому, чтобы не-крупные религиозные объединения активнее пытались получить статус юридического лица.

При этом рост числа экспертиз, даже если мы не будем брать в расчет экспертизы крымских МРО, проходил за счет работы нескольких экспертных советов, т.е. в целом по стране повышения потребности органов юстиции в экспертизе не произошло. Также необходимо учитывать искажающее влияние повторных экспертиз на общие количественные данные: ряд религиозных организаций, получивших отрицательное экспертное заключение и, соответственно, отказ в регистрации, пытались пройти регистрацию заново по два или три раза.

Подавляющее большинство (около 95%) запросов органов юстиции экспертам были связаны с обращениями самих религиозных организаций, т.е. с их регистрацией или перерегистрацией. Лишь несколько случаев экспертизы были обусловлены активностью чиновников Минюста по выявлению нарушений в деятельности религиозной организации в ходе плановой проверки или по жалобе.

Констатируя слабую востребованность ГРЭ, мы тем не менее не должны уходить от основного вопроса, позволяющего определить реальные

<sup>13</sup> Помимо центрального совета при Минюсте, более пяти экспертиз за 2009–2018 гг. провели, по нашим данным, лишь 11 советов в следующих регионах: Бурятия, Татарстан, Ростовская область, Санкт-Петербург, Якутия, Владимирская область, Горный Алтай, Новосибирская область, Пермский край, Северная Осетия, Тверская область.

функции экспертизы. Для чего проводилась ГРЭ, в каких случаях у чиновников возникал запрос на экспертное знание?

Несмотря на то, что выводы экспертизы носят для чиновников лишь рекомендательный характер, в подавляющем большинстве случаев окончательное решение о регистрации религиозной организации (или регистрации изменений) совпадало с результатами, представленными в экспертном заключении<sup>14</sup>. Однако значительная часть запросов была избыточна и формальна. Это касается религиозных организаций Крыма (среди которых были общины известных конфессий – католические, протестантские, мусульманские и иудейские), но не только их. При перерегистрации уже действующей МРО вопрос экспертам о религиозном характере объединения выглядит избыточным потому, что организация и до этого вела религиозную деятельность и была в этом качестве признана Минюстом. Обоснованность экспертизы находится под вопросом в первую очередь в случаях, когда у чиновников на руках есть документ, подтверждающий вхождение МРО в централизованную организацию<sup>15</sup>.

Если ориентироваться на изначальные смыслы создания института ГРЭ, то можно ожидать, что среди экспертируемых организаций будут преобладать новые религиозные движения с малоизученными вероучениями и практиками. Однако реальная картина более сложная. Около 30% всех экспертиз касались протестантских и неопротестантских объединений, около 18% – мусульманских и примерно 24% – языческих и неоязыческих.

Протестантские и неопротестантские объединения – наиболее многочисленная категория религиозных организаций, проходивших ГРЭ, при этом отрицательных заключений они получили относительно немного (около 15%). Заметно выше доля негативных результатов экспертизы в отношении исламских организаций (40%). Чаще всего они были у объединений мусульман-шиитов, деятельность которых рассматривалась некоторыми советами как противоречащая российскому законодательству (из-за многоженства) и потенциально опасная из-за возможных межконфессиональных конфликтов.

Еще более сложная ситуация с экспертизами языческих и неоязыческих организаций. Позиции экспертных советов в их отношении заметно различаются от региона к региону и, на наш взгляд, могут служить лакмусовой бумагой политики местных властей в отношении язычества. В национальных республиках и автономиях обращение к утраченным верованиям предков, пусть в сильно реконструированном виде, поддерживается, так как воспринимается как часть политики по сохранению национально-куль-

<sup>14</sup> Такой вывод можно сделать из сравнения результатов экспертиз с информацией о регистрации и ликвидации религиозных организаций на портале некоммерческих организаций Минюста России (<http://unro.minjust.ru>) и в Едином государственном реестре юридических лиц.

<sup>15</sup> Так, в 2018 г. в Пензенской области экспертный совет рассматривал МРО христиан веры евангельской «Церковь "Живая вера"» при наличии копии свидетельства о признании подтверждения о вхождении в централизованную религиозную организацию, а в 2015 г. совет при Минюсте проводил экспертизу девяти приходов Римско-католической церкви в Крыму при наличии письма из Ватикана, подтверждающего принадлежность МРО.



турной идентичности<sup>16</sup>. Напротив, эклектические реконструкции на основе традиционных языческих верований не признаются экспертами религиозным вероучением там, где они не рассматриваются в контексте возрождения локальной культуры и духовности<sup>17</sup>.

Наконец, наиболее проблемной оказывается экспертиза религиозных групп, которые можно отнести к альтернативному православию (суммарно – около 13% от общего числа экспертиз). Среди них есть принадлежащие различным течениям в старообрядчестве и относительно недавно появившимся неканоническим церквям (РАПЦ, Апостольская православная церковь), и большинство из них эксперты признавали религиозными организациями. В то же время отрицательное заключение получали почти все общины, которые хотели, сохраняя православное вероучение, получить самостоятельный юридический статус без вхождения в состав РПЦ или иной централизованной православной организации<sup>18</sup>. По сути, экспертные советы здесь выступают в качестве барьера появлению новых направлений альтернативного православия, часто обусловленных не идейными, а локальными административно-хозяйственными конфликтами.

С точки зрения некоторых наших информантов, эвристическая функция ГРЭ давно сошла на нет, «*потому что сегодня все исследовано*» (№ 3), т. е. действующие на территории РФ религиозные объединения придерживаются уже известных, изученных вероисповеданий. В этой ситуации на первое место выходит функция советов по легитимации решений. Вот как ее характеризуют сами религиоведы:

*«Может быть, они для подстраховки [обращаются с запросом к экспертам], думают: “У нас совет создан – должен же он работать, и им меньше на себя брать ответственность”»* (№ 7).

*«Если взять отрезок от нулевых, то востребованность, пожалуй, возрастает. Возрастает не столько в силу заинтересованности органов власти в том, чтобы получить объективное решение. (...) В ос-*

<sup>16</sup> Например, в положительном заключении экспертного совета в Чувашии относительно Природной экологической религиозной организации «Академия Чувашской Духовности» от 20.09.2011 отмечалось, что она была создана «представителями чувашской национальной интеллигенции с целью поисков в области этнической духовности и противостояния процессам мировой глобализации». URL: [https://to21.minjust.ru/sites/default/files/zaklyuchenie\\_ekspertnogo\\_soveta\\_20.09.2011.doc](https://to21.minjust.ru/sites/default/files/zaklyuchenie_ekspertnogo_soveta_20.09.2011.doc) (дата обращения: 31.03.2019).

<sup>17</sup> Показательны разные позиции экспертного совета в Якутии в отношении объединений, исповедующих традиционное якутское вероучение Аар Айыы и тенгерианство, исторически связанное с народами тюркской языковой группы в целом. Первые рекомендовались к регистрации, во втором случае совет отказался признать общину религиозным объединением, хотя оба течения в современном мире представляют собой академически реконструированное неоязычество.

<sup>18</sup> Так, по мнению Санкт-Петербургского совета, дважды отказывавшегося признавать «Приход Святой Преподобномученицы Елисаветы в Санкт-Петербурге» религиозной организацией, она «заявляет себя в качестве православной, утверждает верность св. Преданию, но на практике в своем Уставе регламентирует модель управления, противоречащую канонам православия». URL: [https://to78.minjust.ru/sites/default/files/ekspertnoe\\_zaklyuchenie\\_po\\_sozdaniyu\\_mro\\_prihod\\_svyatoy\\_prepodobnomuchenicy\\_elisavety\\_-\\_15.02.2017.docx](https://to78.minjust.ru/sites/default/files/ekspertnoe_zaklyuchenie_po_sozdaniyu_mro_prihod_svyatoy_prepodobnomuchenicy_elisavety_-_15.02.2017.docx) (дата обращения: 31.03.2019). Аналогично рассуждали и другие советы в подобных случаях: если организация относит себя к православию, она не может оспаривать управленческую иерархию РПЦ.



*нове этих просьб лежит желание легализовать то или иное ангажированное на самом деле решение» (№ 13).*

Результаты экспертиз показывают, что легитимирующая функция ГРЭ проявляется на практике в двух формах. Первая – это подтверждение выводов, для которых чиновникам достаточно собственных знаний и компетенции (например, о полноте документов, предоставленных организацией-заявителем). Этим можно объяснить большую долю формальных экспертиз при том, что сама работа экспертных советов – явление редкое в региональном масштабе. Вторая – это формулирование доводов, по которым религиозная организация может быть зарегистрирована или, чаще, не может.

Наряду с легитимирующей, в ряде случаев ГРЭ выполняла и «охранительную» функцию. Судя по текстам заключений, это касается как защиты позиций централизованных организаций крупнейших конфессий в России, так и, в некоторых ситуациях, предупреждения потенциальных конфликтов и сохранения межконфессионального мира в регионе<sup>19</sup>. Проблема в том, что оценка общественной опасности сильно варьируется от совета к совету. Кроме того, сама оценка общественной опасности выходит за пределы задач, которые обычно ставятся перед экспертными советами по ГРЭ.

## Качество экспертизы

Исходя из задач ГРЭ и вопросов, задаваемых экспертам, основным исследовательским приемом в экспертизе должно быть сопоставление документов с реальной практикой деятельности религиозной группы. Это подразумевает целый набор методов, включая полевую работу. В формулировке одного из наших информантов, самому анализу должен предшествовать этап, когда исследователь *«набирает материал»* (№ 4).

Однако на практике в подавляющем большинстве случаев экспертные советы полноценного исследования не проводили. Около 60% экспертиз основывались только на изучении документов, представленных в Минюст организацией-заявителем. Лишь в 20% случаев эксперты беседовали с руководителями религиозной общины, в 15% – ссылались на специальную науч-

<sup>19</sup> Приведем несколько примеров «охранительной» логики разного рода. В заключении на МРО «Православное единство» в Свердловской области от 18.07.2016 говорилось: «Эксперты пришли к мнению о возможности конфликта с представителями православных конфессий, внесенных в единый реестр религиозных организаций, действующих на территории Российской Федерации». URL: [https://to66.minjust.ru/sites/default/files/ekspertnoe\\_zaklyuchenie.docx](https://to66.minjust.ru/sites/default/files/ekspertnoe_zaklyuchenie.docx) (дата обращения: 31.03.2019). В Приморском крае совет посчитал необходимым особо отметить, что в документах МРО мусульман г. Арсеньев «сделана попытка преувеличить значение мусульман в освоении Приморского края и Дальнего Востока в целом», чем группа «пытается ввести в заблуждение органы государственной власти». URL: [https://to25.minjust.ru/sites/default/files/ekspertnoe\\_zaklyuchenie\\_2.pdf](https://to25.minjust.ru/sites/default/files/ekspertnoe_zaklyuchenie_2.pdf), заключение от 02.04.2014 (дата обращения: 31.03.2019). Во Владимирской области совет в 2017 г. посоветовал МРО «Махалля Нур» г. Муром удалить из «Сведений об основах вероучения» фразу о том, что люди делятся в зависимости от соблюдения шариата «на правоверных, лицемеров и неверных». URL: [https://to33.minjust.ru/sites/default/files/ekspertnoe\\_zaklyuchenie\\_po\\_rezultatam\\_provedeniya\\_gosudarstvennoy\\_religiovedcheskoy\\_ekspertizy\\_v\\_otnoshenii\\_mestnoy\\_musulmanskoy\\_religioznoy\\_organizacii\\_mahallya\\_nur\\_g\\_murom\\_vladimirskoy\\_oblasti\\_0.docx](https://to33.minjust.ru/sites/default/files/ekspertnoe_zaklyuchenie_po_rezultatam_provedeniya_gosudarstvennoy_religiovedcheskoy_ekspertizy_v_otnoshenii_mestnoy_musulmanskoy_religioznoy_organizacii_mahallya_nur_g_murom_vladimirskoy_oblasti_0.docx) (дата обращения: 31.03.2019).

ную литературу по теме и только в 7% – лично или по видеозаписи изучали богослужения или другие обряды.

Отсутствие полноценных исследований религиозных практик при ГРЭ представляет проблему по двум причинам. Во-первых, советы не выполняют свою основную функцию – предоставления чиновникам специального знания. Во-вторых, выводы экспертов, основанные лишь на анализе учредительных документов, а не практик, создают риски ущемления прав верующих. Так, результат ряда экспертиз был отрицательным просто потому, что эксперты оценивали справку об основах вероучения как неполную, но не предпринимали никаких действий для того, чтобы получить недостающую информацию из интервью, наблюдений или научной литературы.

Анализ текстов экспертных заключений позволяет говорить о большой разнице в их качестве. Встречаются тексты, состоящие из поставленных вопросов и ответов на них, без какой-либо обосновательной части, хотя порядок проведения ГРЭ, установленный приказом Минюста, предписывает включать в текст «содержание и результаты исследований». Объем заключений варьируется от двух до 20 страниц. Распространена практика копирования текста из предыдущих заключений МРО того же вероисповедания (26% от общего числа заключений) и не только. Например, полностью идентичными, за исключением названия организации, оказались два заключения экспертного совета г. Москвы от 2018 г. – на МРО гаудия-вайшнавов «Бхакти Винод Сангха» и МРО шаманистов «Кузнечной молот». Иногда в текстах, представляющих результат работы экспертных советов, фигурируют вставки из «Википедии». В целом примерно половину всех проанализированных заключений можно охарактеризовать как несоответствующие общенаучным критериям качественного исследования.

Положенные в основу работы советов принципы коллегиальности и единой ведомственной подчиненности Минюсту должны способствовать примерно одинаковому уровню проработки экспертиз. Однако на практике этого не происходит – различия в заключениях региональных советов колоссальные, в том числе из-за разных методических подходов. Таким образом возникает территориальное неравенство в положении религиозных объединений: в одном регионе их могут зарегистрировать, в другом – нет.

Например, в 2018 г. в Красноярском крае и Москве проводилась экспертиза двух схожих МРО гаудия-вайшнавов. Органы юстиции в запросах поставили одинаковые вопросы. В первом случае совет провел полевое религиоведческое исследование, включая интервью с членами общины, и подтвердил, что практика деятельности организации соответствует канонам современного вайшнавизма<sup>20</sup>. Во втором случае совет использовал только юридический анализ справки об основах вероучения и пришел

<sup>20</sup> URL: <https://to24.minjust.ru/ru/node/385549> (дата обращения: 31.03.2019).

к выводу, что «не представляется возможным идентифицировать практики и деятельность объединения «Бхакти Винод Сангха» как обладающие религиозными признаками и соотносимые с какой-либо конкретной религией»<sup>21</sup>. То есть разные методы, выбранные советами, привели к разным результатам.

Имеющихся у нас данных недостаточно, чтобы делать безусловный вывод о том, что конфессиональная и административная ангажированность экспертных советов определяет их решения (в первую очередь потому, что известен состав далеко не всех советов), хотя тенденция наблюдается. Вместе с тем очевидно, что отсутствие какого-либо методического единства экспертизы, регламентированного на уровне Минюста России, и контроля над его соблюдением способствует тому, чтобы ситуативно эта ангажированность могла себя проявить в заключениях экспертов. От ГРЭ ожидается, что она «должна быть научной в самом кондовом смысле слова» (№ 6), однако и ее дизайн, и реалии формирования советов, и практики производства экспертиз дают широкие возможности для отхода от научной строгости и объективности.

## Выводы

Текущая практика государственной религиоведческой экспертизы в Российской Федерации вынуждает задуматься об эффективности данного института в нынешнем виде и необходимости его реформирования. Несмотря на некоторый рост числа экспертиз в последние годы, востребованность экспертного знания органами юстиции является низкой. Состав некоторых экспертных советов (где присутствуют конфликты интересов), а также качество написанных ими заключений свидетельствуют о том, что эти советы не всегда способны предоставить знание экспертного уровня.

ГРЭ воспринимается заинтересованными сторонами как потенциально очень важный институт, призванный служить одной из гарантий свободы совести и вероисповедания. Однако, как показывает опыт его работы в 2009–2018 гг., к экспертизам часто прибегают в ситуациях, когда специализированное знание не нужно и у самих чиновников достаточно компетенций для приятия решений. Также нередки случаи, когда процесс экспертизы сводится к юридическому анализу учредительных документов, представленных МРО, даже если от экспертов требуется оценить религиозные практики. Невостребованность и формальность работы экспертных советов, однако, не мешают использовать данный институт при необходимости

<sup>21</sup> В том числе, в тексте заключения утверждается, что вопрос о том, является ли МРО-заявитель религиозной организацией, «юридически и фактически обоснованно сводим к вопросу о том, имеют ли место в корпусе утверждений и описаний, представленных названным объединением (...) в качестве «основ вероучения», признаки, соответствующие требованиям пункта 1 статьи 6 Федерального закона от 26.09.1997 N 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»». Вдобавок текст заключения, как отмечалось выше, полностью дублировал текст экспертного заключения на другую МРО. URL: [https://to77.minjust.ru/sites/default/files/ekspertnoe\\_zaklyuchenie\\_mestnoy\\_religioznoy\\_organizacii\\_gaudiya-vayshnavov\\_bhakti\\_vinod\\_sangha.docx](https://to77.minjust.ru/sites/default/files/ekspertnoe_zaklyuchenie_mestnoy_religioznoy_organizacii_gaudiya-vayshnavov_bhakti_vinod_sangha.docx) (дата обращения: 31.03.2019).

в качестве барьера для нежелательных религиозных объединений и легитимации отказов в их государственной регистрации.

Обращение к кейсу ГРЭ также показывает, что разрабатываемая на материале Евросоюза модель экспертных советов как многофункциональных институтов, сочетающих предоставление знания, выработку консенсуса и легитимацию решений, не всегда применима. В случае государственной религиоведческой экспертизы в РФ, обслуживающей рутинные задачи бюрократии, такая модель проявляет свои отрицательные стороны: представительство заинтересованных сторон в советах ведет к конфликтам интересов вместо выработки консенсуса, легитимация решений превращается в перекладывание ответственности на экспертов, а предоставление знания серьезно ограничено дизайном ГРЭ и возможностями экспертного корпуса.

Кроме того, в академических дискуссиях о путях повышения качества экспертизы один из заметных подходов – демократизация экспертизы, т. е. признание в качестве источников знания, на основе которого формируется экспертная рекомендация, не только ученых, но и практиков, представителей заинтересованных сторон в обсуждаемой проблеме, а также подготовленной, но профанной публики (Fischer, 2004; Kirk, 2018). Однако в исследуемом нами случае участие в экспертных советах людей из неакадемической среды приводит к скрытым конфликтам интересов и не улучшает качество экспертизы.

## ПРИЛОЖЕНИЕ

### Краткая характеристика информантов

Информант (№)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Имеет ученую степень (Д – доктор, К – кандидат наук)	Д	К	Д	Д	Д	К	К	Д	нет	К	К	Д	Д
Был или является членом совета по проведению ГРЭ	да	да	да	нет	да	да	да	да	нет	да	да	нет	да
Имеет опыт судебной или досудебной экспертизы	да	да	да	да	да	да	да	нет	нет	да	нет	да	нет

## ЛИТЕРАТУРА

1. Агафонова А.А. Порядок образования и условия деятельности религиозных объединений: сравнительно-правовой анализ // Вестник Томского государственного университета. Право. – 2011. – № 1. – С. 5–12.
2. Астахова Л.С. Судебная религиоведческая экспертиза – научный жанр вне научной аудитории: опыт метаэкспертизы // Гуманитарные науки в XXI веке: научный Интернет-журнал. – 2015. – № 5. – С. 89–103.
3. Беляева Н.Ю. (отв. ред.), Зайцев Д.Г., Какабадзе Ш.Ш. (науч. ред.) Аналитические сообщества в публичной политике: глобальный феномен и российские практики. – М.: РОССПЭН, 2013.
4. Бирюков В.Ю. Системный анализ государственной политики России в отношении нетрадиционных религиозных организаций: история вопроса, современное состояние и тенденции развития // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. – 2008. – Т. 65. – С. 42–51.
5. Горный М.Б. Общественные консультативные структуры при органах власти: опыт Санкт-Петербурга // Телескоп: журнал социологических и маркетинговых исследований. – 2011 – № 2. – С. 14–24.
6. Давыдов И.П. «Черный ящик» российского религиоведения в свете акторно-сетевой теории Бруно Латура // Вестник Русской христианской гуманитарной академии. – 2015. – № 16 (1). – С. 193–203.
7. Загребина И.В. (а) Институт государственной религиоведческой экспертизы и его значение в механизме гарантирования свободы совести и свободы вероисповедания // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 5. – С. 32–34.
8. Загребина И.В. (б) От невежества к мнимому экстремизму: проблемы религиоведческой экспертизы в России // Государство, религия, церковь в России и за рубежом. – 2013. – № 2 (31). – С. 159–176.
9. Иваненко С.И. Проблемы обоснованности и достоверности выводов религиоведческой экспертизы // Исламоведение. – 2013. – № 4. – С. 46–55.
10. Иванова О.С., Плаксин С.М. Анализ практики привлечения экспертных организаций (индивидуальных экспертов) к процессу исполнения государственных функций // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2009. – № 1. – С. 5–32.
11. Кантеров И. Экспертные советы как субъекты конфессиональной политики // Преодолевая государственно-конфессиональные отношения. Сборник статей под общ. ред. С.Н. Градиловского. – Н. Новгород: Изд-во Волго-Вятской академии гос. службы, 2004.
12. Лукичев О.В., Иванова О.С., Чалых И.С. Проблемы применения антиэкстремистского законодательства в контексте права на свободу совести и вероисповедания // Криминология: вчера, сегодня, завтра. – 2017. – № 1 (44). – С. 28–36.
13. Минченко О.С. Теория и практика использования экспертизы в рамках реализации контрольно-надзорных функций государства // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2012. – № 4. – С. 20–33.
14. Панин С.А., Козлов М.В. Религиоведческая экспертиза в России: проблемы и перспективы // Религиоведение. – 2016. – № 1. – С. 77–109.

15. Пчелинцев Л.В. (а) Какой должна быть государственная религиоведческая экспертиза // Российская юстиция. – 2009. – № 3. – С. 47–50.
16. Смирнов М.Ю. Религии в России и современное религиоведение // Вестник Ленинградского государственного университета им. А.С. Пушкина. – 2014. – Т. 2. – № 3. – С. 110–120.
17. Стародубова О.Е. Общественный контроль: правовая поддержка // Журнал российского права. – 2013. – № 2 (194).
18. Сунгуров А.Ю., Карягин М.Е. Российское экспертное сообщество и власть: основные формы взаимодействия // Политические исследования. – 2017. – № 3. – С. 144–159.
19. Сунгуров А.Ю. Экспертное сообщество, фабрики мысли и власть: опыт трех регионов // Политические исследования. – 2014. – № 2. – С. 72–87.
20. Тимошук А.С., Филькин К.Н. Казус суда над Бхагавад-гитой Свами Прабхупады: генезис, анализ, реакция общественности и медиа // Вестник Томского государственного университета. История. – 2013. – № 4 (24). – С. 178–184.
21. Щербина М.В. Общественные советы при органах исполнительной власти: социальная экспертиза и контроль // Власть. – 2015. – № 3. – С. 129–133.
22. Элбакян Е. (а) Религиоведческая экспертиза в свете общенаучных принципов // ИАЦ «Сова». 30.11.2015. URL: <http://www.sova-center.ru/religion/publications/2015/11/d33340> (дата обращения: 20.08.2019).
23. Элбакян Е. (б) Современное российское религиоведение – в горе и в радости // Религиоведческие исследования. – 2015. – № 1. – С. 191–199.
24. Эпштейн А.Д. Борьба с экстремизмом и проблемы обеспечения свободы совести и вероисповедания в многоконфессиональной России // Вестник Московского государственного гуманитарного университета им. М.А. Шолохова. История и политология. – 2012. – № 1. – С. 91–112.
25. Яблоков И.Н. Проблема концептуализации религиоведения как отрасли знания // Гуманитарные и социальные науки. – 2017. – № 2. – С. 98–118.
26. Barker E. «What Should We Do about the Cults? Policies, Information and the Perspective of INFORM» // The New Religious Question: State Regulation or State Interference? Peter Lang, Bruxelles, 2006. P. 371–395.
27. Beckford J.A. 'Laïcité,' 'Dystopia,' and the Reaction to New Religious Movements in France // Regulating Religion. Springer, Boston, MA, 2004. P. 27–40.
28. Clark E.A. Liberalism in Decline: Legislative Trends Limiting Religious Freedom in Russia and Central Asia // Transnational Law & Contemporary Problems. 2013. No. 22. P. 335–336.
29. Collins H., Evans R. Rethinking Expertise. The University of Chicago Press, 2007.
30. Doe N. Law and Religion in Europe: A Comparative Introduction. Oxford University Press, Oxford, 2011.
31. Finke R., Mataic D.R., Fox J. Assessing the Impact of Religious Registration // Journal for the Scientific Study of Religion. 2017. Vol. 56. No. 4. P. 720–736.
32. Fischer F. Professional Expertise in a Deliberative Democracy: Facilitating Participatory Inquiry // The Good Society. 2004. Vol. 13. No. 1. Symposium: Theory of Democratic Professionalism. P. 21–27.



33. Flere S. Registration of Religious Communities in European Countries // *Politics and Religion*. 2010. No. 4. P. 99–117.
34. Gornitzka A., Sverdrup U. Access of Experts: Information and EU Decision-making // *West European Politics*. 2011. Vol. 34. No. 1. P. 48–70.
35. Krick E. The Epistemic Quality of Expertise: Contextualized Criteria for the Multi-source, Negotiated Policy Advice of Stakeholder Fora // *Critical Policy Studies*. 2018. Vol. 12. No. 2. P. 209–226.
36. Lentsch J., Weingart P. (ed.) *The Politics of Scientific Advice: Institutional Design for Quality Assurance*. Cambridge University Press, 2011.
37. Maasen S., Weingart P. (ed.) *Democratization of Expertise?: Exploring Novel Forms of Scientific Advice in Political Decision-Making*. Springer Science & Business Media, 2006.
38. Metz J. Expert Groups in the European Union: A Sui Generis Phenomenon? // *Policy and Society*. 2017. Vol. 32. No. 3. P. 267–278.
39. Shterin M., Richardson J.T. Effects of the Western Anti-Cult Movement on Development of Laws Concerning Religion in Post-Communist Russia // *Journal of Church and State*. 2000. Vol. 42. No. 2. P. 247–271.
40. Trondal J., Murdoch Z., Geys B. Representative Bureaucracy and the Role of Expertise in Politics // *Politics and Governance*. 2015. Vol. 3. No. 1. P. 26–36.

## DESIGN AND PRACTICES OF STATE RELIGIOUS EXPERTISE IN THE RUSSIAN FEDERATION

---

### **Yulia A. Krashenninnikova**

Ph. D. (History), Expert of the Laboratory for Local Administration,  
National Research University Higher School of Economics.  
Associate professor of the Department of Management, HSE Campus in Perm.  
Address: 20 Myasnitskaya Str., 101000 Moscow, Russian Federation.  
E-mail: jkrashenninnikova@hse.ru

### **Nikita D. Kochergin**

MA (Public Administration), Independent Researcher,  
National Research University Higher School of Economics, HSE Campus in Perm.  
Address: 24a-24 Volgodonskaya Str., 614109 Perm, Russian Federation.  
E-mail: ndkochergin@yandex.ru

### **Abstract**

The paper discusses the practice of ‘state religious expertise’, i.e. a special form of applying expert knowledge in Russia, primarily for the purpose of registering religious organizations. Authors reveal the real place and functions of this institute, by analyz-

ing data on the activities of special expert committees for the Ministry of Justice of the Russian Federation and its regional offices over the period 2009–2018, as well as on the interviews with religious studies specialists. Two main problems were found out: the low demand of this knowledge by the Ministry of Justice officials and the existence of expert committees with an obvious conflict of interest. The general number of expert examinations is small, and its significant part is unnecessary, being only a confirmation of the conclusions for which officials have enough of their own competence. Besides, the rules of ‘state religious expertise’ are flexible, and practices vary from one region to another, which puts local religious communities in unequal conditions. In summary, the work of expert committees often may be characterized as formal or fictitious, but it may be used, if necessary, as a barrier against unwelcome religious associations, thereby ensure state intervention in the sphere of religious freedom.

**Keywords:** state religious expertise; expert committees; registration of religious organizations; religious policy; expert knowledge.

**Citation:** Krashenninnikova, Y.A. & Kochergin, N.D. (2020). Ustroystvo i Praktiki gosudarstvennoy religiovedcheskoy ekspertizy v RF [Desing and Practices of State Religious Expertise in the Russian Federation]. *Public Administration Issue*, no 3, pp. 187–209 (in Russian).

## REFERENCES

1. Agafonova, A.A. (2011). Poryadok obrazovaniya i usloviya deyatel'nosti religioznykh ob»edinenii: sravnitel'no-pravovoi analiz [The Procedure of Formation and Terms of the Activity of Religious Associations: a Comparative Legal Analysis]. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo*, no 1, pp. 5–12.
2. Astakhova, L.S. (2015). Sudebnaya religiovedcheskaya ekspertiza – nauchnyi zhanr vne nauchnoi auditorii: opyt metaekspertizy [Judicial Theological Examination – Scientific Genre out of Educational Audience: Experience of Metaexamination]. *Gumanitarnye nauki v XXI veke: nauchnyi Internet-zhurnal*, no 5, pp. 89–103.
3. Barker, E. (2006). What Should We Do about the Cults? Policies, Information and the Perspective of INFORM. In: *The New Religious Question: State Regulation or State Interference?* Bruxelles: Peter Lang, pp. 371–395.
4. Belyaeva, N.Yu., Zaytsev, D.G. & Kakabadze, Sh.Sh. (eds.) (2013). *Analiticheskie soobshchestva v publichnoy politike: global'nyy fenomen i rossiyskie praktiki* [Analytical Communities in Public Policy: Global Phenomena and Russian Practices]. Moscow: ROSSPEN.
5. Beckford, J.A. (2004). ‘Laïcité’, ‘Dystopia’, and the Reaction to New Religious Movements in France. In: *Regulating Religion*. Boston, MA: Springer, pp. 27–40.
6. Biryukov, V.Yu. (2008). Sistemnyi analiz gosudarstvennoi politiki Rossii v otnoshenii netraditsionnykh religioznykh organizatsii: istoriya voprosa, sovremennoe sostoyanie i tendentsii razvitiya [System Analysis of the State Policy of Russia in Relation to Non-traditional Religious Organizations: the History of the Issue, the Current State and Development Trends]. *Izvestiya Rossiiskogo gosudarstvennogo pedagogicheskogo universiteta im. A.I. Gertsena*, vol. 65, pp. 42–51.

7. Clark, E.A. (2013). Liberalism in Decline: Legislative Trends Limiting Religious Freedom in Russia and Central Asia. *Transnational Law & Contemporary Problems*, no 22, pp. 335–336.
8. Collins, H. & Evans, R. (2007). *Rethinking expertise*. The University of Chicago Press.
9. Davydov, I.P. (2015). «Chernyi yashchik» rossiiskogo religiovedeniya v svete aktorno-setevoi teorii Bruno Latour [«Black Box» of the Religious Studies in Russia in the Light of Bruno Latour's Actor-network Theory]. *Vestnik Russkoi khristianskoi gumanitarnoi akademii*, no 16, pp. 193–203.
10. Doe, N. (2011). *Law and Religion in Europe: A Comparative Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
11. Elbakyan, E. (2015a). Religiovedcheskaya ekspertiza v svete obshchenauchnykh printsipov [Religious Expertise in the Light of General Scientific Principles]. *IATs «Sova»*, 30 November 2015. Available at: <http://www.sova-center.ru/religion/publications/2015/11/d33340> (accessed: 20 August, 2019).
12. Elbakyan, E. (2015b). Sovremennoe rossiyskoe religiovedenie – v gore i v radosti [Modern Russian Religious Studies – in Sorrow and in Joy]. *Religiovedcheskie issledovaniya*, no 1, pp. 191–199.
13. Epshtein, A.D. (2012). Bor'ba s ekstremizmom i problemy obespecheniya svobody sovesti i veroispovedaniya v mnogokonfessional'noi Rossii [Fight against Extremism and the Problems of Maintenance of Freedom of Consciousness and Religion in Multi-confessional Russia]. *Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo gumanitarnogo universiteta im. M.A. Sholokhova. Istoriya i politologiya*, no 1, pp. 91–112.
14. Finke, R., Mataic, D.R. & Fox, J. (2017). Assessing the Impact of Religious Registration. *Journal for the Scientific Study of Religion*, vol. 56, no 4, pp. 720–736.
15. Fischer, F. (2004). Professional Expertise in a Deliberative Democracy: Facilitating Participatory Inquiry. *The Good Society*, vol. 13, no 1 (Symposium: Theory of Democratic Professionalism), pp. 21–27.
16. Flere, S. (2010). Registration of Religious Communities in European Countries. *Politics and Religion*, no 4, pp. 99–117.
17. Gornitzka, A. & Sverdrup, U. (2011). Access of Experts: Information and EU Decision-making. *West European Politics*, vol. 34, no 1, pp. 48–70.
18. Gornyi, M.B. (2011). Obshchestvennye konsul'tativnye struktury pri organakh vlasti: opyt Sankt-Peterburga [Public Advisory Structures under the Jurisdiction of Authorities: the Experience of St. Petersburg]. *Teleskop: zhurnal sotsiologicheskikh i marketingovykh issledovaniy*, no 2, pp. 14–24.
19. Ivanenko, S.I. (2013). Problemy obosnovannosti i dostovernosti vyvodov religiovedcheskoi ekspertizy [Issues of Validity and Reliability of the Conclusions of Religious Expertise]. *Islamovedenie*, no 4, pp. 46–55.
20. Ivanova, O.S. & Plaksin, S.M. (2009). Analiz praktiki privlecheniya ekspertnykh organizatsiy (individual'nykh ekspertov) k protsessu ispolneniya gosudarstvennykh funktsiy [The Practice of Engagement of Experts or Expert Organizations in the Process of Performing Government Functions]. *Public Administration Issues*, no 1, pp. 5–32.

21. Kanterov, I. (2004). Ekspertnye sovery kak sub'ekty konfessional'noi politiki [Expert Councils as Subjects of Confessional Policy]. In: *Preodolevaya gosudarstvenno-konfessional'nye otnosheniya* [Covering State-Church Relations]. N. Novgorod: Izd-vo Volgo-Vyatskoi akademii gos.sluzhby.
22. Krick, E. (2018). The Epistemic Quality of Expertise: Contextualized Criteria for the Multi-source, Negotiated Policy Advice of Stakeholder Fora. *Critical Policy Studies*, vol. 12, no 2, pp. 209–226.
23. Lentsch, J. & Weingart, P. (eds.) (2011). *The Politics of Scientific Advice: Institutional Design for Quality Assurance*. Cambridge University Press.
24. Lukichev, O.V., Ivanova, O.S. & Chalykh, I.S. (2017). Problemy primeneniya antiekstremist-skogo zakonodatel'stva v kontekste prava na svobodu sovesti i veroispovedaniya [Problems of Application of Anti-extremism Legislation in the Context of the Right to Freedom of Conscience and Religion]. *Kriminologiya: vchera, segodnya, zavtra*, no 1, vol. 44, pp. 28–36.
25. Maasen, S. & Weingart, P. (eds.) (2006). *Democratization of Expertise?: Exploring Novel Forms of Scientific Advice in Political Decision-Making*. Springer Science & Business Media.
26. Metz, J. (2017). Expert Groups in the European Union: A Sui Generis Phenomenon? *Policy and Society*, vol. 32, no 3, pp. 267–278.
27. Minchenko, O.S. (2012). Teoriya i praktika ispol'zovaniya ekspertizy v ramkakh realizatsii kontrol'no-nadzornykh funktsiy gosudarstva [Theory and Practice of Using Expertise in the Implementation of Control and Supervisory Functions of the State]. *Public Administration Issues*, no 4, pp. 20–33.
28. Panin, S.A. & Kozlov, M.V. (2016). Religiovedcheskaya ekspertiza v Rossii: problemy i perspektivy [Religious Expertise in Russia: Problems and Perspectives]. *Religiovedenie*, no 1, pp. 77–109.
29. Pchelintsev, L.V. (2009a). Kakoi dolzhna byt' gosudarstvennaya religiovedcheskaya ekspertiza [What the State Religious Expertise Should Be]. *Rossiiskaya yustitsiya*, no 3, pp. 47–50.
30. Shcherbina, M.V. (2015). Obshchestvennye sovery pri organakh ispolnitel'noi vlasti: sotsial'naya ekspertiza i kontrol' [Public Councils under the Jurisdiction of the Executive Authorities: the Social Assessment and Control]. *Vlast'*, no 3, pp. 129–133.
31. Shterin, M. & Richardson, J.T. (2000). Effects of the Western Anti-Cult Movement on Development of Laws Concerning Religion in Post-Communist Russia. *Journal of Church and State*, vol. 42, no 2, pp. 247–271.
32. Smirnov, M.Yu. (2014). Religii v Rossii i sovremennoe religiovedenie [Religions in Russia and Modern Religious Studies]. *Vestnik Leningradskogo gosudarstvennogo universiteta im. A.S. Pushkina*, no 3, pp. 110–120.
33. Starodubova, O.E. (2013). Obshchestvennyi kontrol': pravovaya podderzhka [Public Control: Legal Support]. *Zhurnal rossiiskogo prava*, no 2, pp. 130–136.
34. Sungurov, A.Yu. & Karyagin, M.E. (2017). Rossiiskoe ekspertnoe soobshchestvo i vlast': osnovnye formy vzaimodeistviya [Russian Expert Community and Government: the Main Forms of Interaction]. *Journal of Political Studies*, no 3, pp. 144–159.
35. Sungurov, A.Yu. (2014). Ekspertnoe soobshchestvo, fabрики mysli i vlast': opyt trekh regionov [Expert Community, “Think Tanks” and Power: Experience of Three Regions]. *Journal of Political Studies*, no 2, pp. 72–87.

36. Timoshchuk, A.S. & Fil'kin, K.N. (2013). Kazus suda nad Bkhagavad-gitoy Svami Prabkhopady: genezis, analiz, reaktsiya obshchestvennosti i media [Incident of Trial over Swami Prabhupada's Bhagavad-gita: Genesis, Analysis, Reaction of the Public and Media]. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Istoriya*, no 4, pp. 178–184.
37. Trondal, J., Murdoch, Z. & Geys, B. (2015). Representative Bureaucracy and the Role of Expertise in Politics. *Politics and Governance*, vol. 3, no 1, pp. 26–36.
38. Yablokov, I.N. (2017). Problema kontseptualizatsii religiovedeniya kak otrasli znaniya [Problem of Religion Study Conceptualization as a Branch of Knowledge]. *Gumanitarnye i sotsial'nye nauki*, no 2, pp. 98–118.
39. Zagrebina, I.V. (2013a). Institut gosudarstvennoi religiovedcheskoi ekspertizy i ego znachenie v mekhanizme garantirovaniya svobody sovesti i svobody veroispovedaniya [The Institute of State Religion Studies and Its Significance in the Mechanism of Guaranteeing Freedom of Conscience and Freedom of Religion]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, no 5, pp. 32–34.
40. Zagrebina, I.V. (2013b). Ot nevezhestva k mnimomu ekstremizmu: problemy religiovedcheskoi ekspertizy v Rossii [From Ignorance to Alleged Extremism: the Problems of Religious Expertise in Russia]. *State, Religion and Church in Russia and Worldwide*, no 2, vol. 31, pp. 159–176.

## ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ ПО РАЗВИТИЮ КУЛЬТУРНО-ПОЗНАВАТЕЛЬНОГО ТУРИЗМА: ПРОБЛЕМЫ, РЕСУРСЫ И НОВЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ

**Фролова Е.В., Рогач О.В., Рябова Т.М.<sup>1</sup>**

### Аннотация

*Предметом исследования является деятельность муниципальных органов власти по развитию культурно-познавательного туризма. Цель исследования – выявление ресурсов и ограничений деятельности муниципальных органов власти по развитию культурно-познавательного туризма. Для этого были проанализированы финансовые, организационные, кадровые, инвестиционные и иные ресурсы местного самоуправления, а также возможности их конвертации в развитие туризма с точки зрения готовности современных муниципалитетов к реализации таких направлений деятельности, как актуализация местных туристских ресурсов, формирование конкурентоспособного туристского продукта, создание условий для включенности жителей в практики развития туристической привлекательности территорий. В работе использованы методы социологического исследования (опрос руководителей местного самоуправления, N=356 экспертов), анализ документов. Авторами обосновывается вывод о том, что местные органы власти обладают наибольшими возможностями формирования конкурентоспособных, дифференцированных туристских продуктов, адекватных ожиданиям различных социальных групп. Однако на современном этапе развития российского общества эффективность деятельности местных органов власти лимитирована рядом дисфункций: финансовая необеспеченность местных бюджетов, рост муниципального долга, ориентация на продажу муниципальной собственности, недо-*

<sup>1</sup> Фролова Елена Викторовна – профессор кафедры менеджмента и административного управления, доцент, доктор социологических наук, Российский государственный социальный университет. Адрес: 129226, Москва, ул. Вильгельма Пика, д. 4, стр. 1. E-mail: efrolova06@mail.ru

Рогач Ольга Владимировна – кандидат социологических наук, доцент кафедры менеджмента и административного управления, Российский государственный социальный университет. Адрес: 129226, Москва, ул. Вильгельма Пика, д. 4, стр. 1. E-mail: rogach16@mail.ru

Рябова Татьяна Михайловна – кандидат социологических наук, доцент кафедры менеджмента и административного управления, Российский государственный социальный университет. Адрес: 129226, Москва, ул. Вильгельма Пика, д. 4, стр. 1. E-mail: tani-87@inbox.ru



*статочность кадровых ресурсов, избыточность контроля со стороны федеральных и региональных органов власти. В сложившихся условиях ключевым драйвером культурно-познавательного туризма становится расширение возможностей органов местного самоуправления, активизация частных инициатив, реализация принципов ресурсного обмена и взаимовыгодного сотрудничества с бизнесом.*

**Ключевые слова:** муниципальные органы власти; муниципальное образование; местное население; социальный капитал; туризм; туристическая привлекательность.

## Введение

Современная индустрия туризма ввиду усиления экологических угроз, определения новых трендов государственного строительства, основанных на приоритезации стратегий устойчивого развития территорий, рассматривается как драйвер роста мировой экономики. Согласно данным Всемирного совета по путешествиям и туризму (WTTC), туристская отрасль обеспечивает создание одного из десяти рабочих мест (313 млн) во всем мире<sup>2</sup>. Туристская отрасль генерирует 10,4% мирового ВВП, однако для России этот показатель не превышает отметки в 1,5%. Указанные обстоятельства актуализируют необходимость анализа ключевых проблем и барьеров, препятствующих динамике развития российского туризма в соответствии со среднемировыми темпами роста данной отрасли.

Внимание государства к туристской отрасли подтверждается значительными объемами ее бюджетного финансирования. Так, в 2017 г. общий объем средств на реализацию мероприятий Федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 годы)» составил 3,6 млрд руб. за счет федерального бюджета, 1,8 млрд руб. за счет средств региональных и местных бюджетов<sup>3</sup>. Однако, несмотря на общую положительную динамику, Россия остается достаточно крупным донором туристских потоков. Так, по данным Федерального агентства по туризму, за январь–июнь 2018 г. было совершено 10,9 млн въездных поездок в РФ, тогда как число выездных туристских поездок в зарубежные страны за аналогичный период составило 18,7 млн, что в 1,5 раза выше<sup>4</sup>.

В контексте значительных государственных вложений в развитие туристической отрасли вполне закономерным является вопрос об оценке релевантности данных мер поставленным амбициозным задачам – приросту вклада туризма в валовый внутренний продукт РФ, существенному увеличению туристского потока. Позволит ли высокий уровень туристического потенциала РФ в совокупности с целенаправленными мерами по формированию инфраструктуры создать условия для привлечения современного туриста?

<sup>2</sup> Официальный сайт WTTC. URL: <https://www.wttc.org/> (дата обращения: 21.09.2020).

<sup>3</sup> Краткие отчеты о реализации ФЦП. URL: <http://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/ViewFcp/View/2018/361/> (дата обращения: 21.09.2020).

<sup>4</sup> Федеральное агентство по туризму. URL: <https://www.russiatourism.ru/contents/statistika/statisticheskie-dannye-po-rf-2018/> (дата обращения: 21.09.2020).

Как показывают международные исследования, наличие объектов туристского притяжения и развитая инфраструктура являются необходимым, но отнюдь не исчерпывающим условием повышения туристической привлекательности территории. В фокусе интересов «современного туриста» оказываются вещи («Soft»), создающие впечатления, а «Hard», то есть инфраструктура, выступает в качестве обеспечения процесса создания впечатления» (Новичков, 2013, с. 117). Эксклюзивность и разнообразие туристических услуг, их продвижение в качестве тиражируемых культурно-познавательных объектов или событий поддерживают объем туристического рынка (Gordon, 2013). По мнению исследователей, «суммарный эффект гостеприимства» формируется, в первую очередь, за счет аутентичности (Manthiou et al., 2018) и уникальности местных туристских услуг, возможности погружения туриста в местную культуру (Pearce et al., 2015).

Индивидуализация предпочтений потребительской аудитории исключает шаблонный, унифицированный подход к формированию туристского предложения (Frolova et al., 2017). Данные тенденции обуславливают, что ключевым субъектом развития туристической привлекательности территории должны выступать не столько государственные или региональные органы власти, роль которых заключена в закреплении рамочных, базовых условий функционирования туристской отрасли, сколько органы местного самоуправления, обеспечивающие формирование конкурентоспособного, дифференцированного туристского продукта, адекватного ожиданиям различных социальных групп.

По мнению Веселовой Н.Ю., деятельность органов местного самоуправления по развитию туризма должна включать следующие направления:

- привлечение инвестиций в инфраструктуру туризма;
- брендинг и маркетинг территории;
- вовлечение населения и стимулирование предпринимательских инициатив в сфере туризма и гостеприимства (Веселова, Савченко, 2016).

Реализация столь сложных и многоплановых задач предполагает наличие у муниципального образования ряда ресурсов: финансово-экономических, кадровых, организационных. По мнению экспертов, в современных условиях значительные риски связаны с утратой самостоятельности органов местного самоуправления, отсутствием необходимых ресурсов для реализации их полномочий (см., например: Широков, Юркова, 2018).

Недостаток финансовых средств сужает возможности местной автономии в решении локальных оперативных и стратегических задач (см. об этом: Fabian, 2017; Alexeev et al., 2018; Nared, 2018). В условиях дефицита финансов одной из основ развития туристической отрасли могут выступать муниципальная собственность и предпринимательская активность местного населения. Однако в современных российских условиях, по мнению Ф.В. Бакаева (2011), недостатки правового регулирования отношений собственности и неэффективность управления привели к невозможности использования в полном объеме муниципального имущества. Результаты исследования С.А. Чудинова (2013) иллюстрируют преимущественно затратный характер объектов муниципальной собственности, увеличение расходов на ее обслу-

живание и модернизацию. В этом аспекте привлечение инвестиций и активное сотрудничество с бизнес-сообществом позволяют не только снижать финансовые затраты муниципалитетов, но и внедрять бизнес-инновации в различные отрасли экономики (Li et al., 2016), в том числе и в туристическую. На эффективность муниципального управления существенное влияние также оказывает состояние муниципального аппарата, его приоритетные формы, методы и стиль управляющей деятельности (Оганесян, Веселова, 2015), а также профессионализм кадрового состава (см. об этом: Burrier, 2019; Grissom, Harrington, 2012). Многие авторы указывают на то, что руководителям местных органов власти должна принадлежать активная роль в мобилизации местных инициатив (Arun, 2008; Краснопольская, Мерсиянова, 2014). Они считают, что именно на местном уровне представляется возможным «вдохнуть жизнь» в существующие рекреационные ресурсы, насытить их яркими впечатлениями, эмоциональным восприятием местной культуры.

Большинство современных исследований иллюстрируют изменение парадигмального подхода к индустрии туризма, модернизацию ее ключевых элементов, переход от таких доминант, как «продукт, цена, качество, продвижение» к повышению значимости «культуры, дизайна, моды и медиа» (Новичков, 2013; Tussyadiah et al., 2018; McMullen, 2018; Coelho et al., 2018). В рамках конкретной территории представляется возможным создать «необычайное и причудливое, микс давно существующих архитектурных форм и вторично возведенных конструкций “растущих подлинных туристских дестинаций”» (Колодий, 2011, с. 95), центрировать местные творческие инициативы в сфере актуализации, адаптации и повторной интерпретации элементов культурно-исторического наследия (Bessiere, 1998), сохранения аутентичности и генерирования инноваций в туристском продукте.

В контексте высказанных положений особую актуальность приобретает оценка и анализ возможностей, готовности современных муниципалитетов к реализации масштабных задач по актуализации местных туристских ресурсов, формированию объектов культурно-познавательного туризма, имеющих высокий уровень конкурентоспособности, созданию условий для привлечения ресурсов местных жителей для сохранения и приумножения туристского потенциала территории.

Цель исследования – выявить имеющиеся ресурсы и ограничения в деятельности муниципальных органов власти по развитию культурно-познавательного туризма, а также определить новые возможности и тенденции муниципального управления сферой туризма.

## Методы

Информационная база исследования включает в себя информационно-аналитические материалы федеральных, региональных и местных органов власти, статистические данные Федеральной службы государственной статистики, результаты исследований Всероссийского центра изучения общественного мнения.

В статье используются результаты социологических исследований, проводимых при поддержке Всероссийского совета местного самоуправления (при участии авторов) посредством онлайн-рассылки анкет руководителям местных органов власти. В частности, проведены следующие исследования: «Кадровый потенциал муниципальных образований» (июнь-июль 2013 г., N=915 экспертов), «Практика взаимодействия органов местного самоуправления с бизнес-сообществом и общественными объединениями» (ноябрь 2015 – январь 2016 гг., N=632 эксперта), «Кадровые ресурсы местного самоуправления» (март-апрель 2016 г., N=582 эксперта). Инструментарий исследований и качественные характеристики выборки обеспечивают возможность корректного сравнения полученных результатов.

В 2018 г. при активной поддержке Экспертного Совета Всероссийского Совета местного самоуправления авторы провели исследование «Развитие культурно-познавательного туризма в муниципальных образованиях РФ», в котором применялась многоступенчатая стратифицированная территориальная случайная выборка. На первой ступени единицами отбора выступают регионы РФ, на второй ступени – муниципальные образования. Из выборки были исключены города федерального значения (Москва и Санкт-Петербург) в связи с усеченным объемом полномочий, возложенных на органы местного самоуправления. Ввиду малого представительства в генеральной совокупности таких типов муниципальных образований, как городские округа с внутригородским делением и внутригородские районы, данные муниципальные образования были также исключены из выборки. Выборка муниципальных образований по федеральным округам воспроизводит структуру генеральной совокупности пропорционально численности муниципальных образований в округе. Кроме того, ряд организационных сложностей не позволил своевременно получить анкеты у руководителей местных органов власти в некоторых субъектах.

Было опрошено 356 экспертов (руководителей органов местного самоуправления). Рассылка анкет осуществлялась по электронной почте. В рамках данного исследования авторами ставилась задача сформировать целостное представление о деятельности муниципальных органов власти по развитию культурно-познавательного туризма на основе анализа ключевых проблем, ресурсов и возможностей муниципального управления сферой туризма в современных условиях.

Анкета состояла из трех ключевых блоков вопросов, которые позволили эмпирически описать:

- достаточность финансово-экономических ресурсов развития культурно-познавательного туризма в муниципалитетах, перспективы использования муниципальной собственности и привлечения инвестиций;
- состояние организационных и кадровых ресурсов органов местного самоуправления, возможности и ограничения их использования в целях развития внутреннего туризма;
- перспективы активизации внутренних источников территориального развития (социальный капитал местных сообществ).

## Ресурсы органов местного самоуправления и возможности их реализации в целях развития культурно-познавательного туризма

### Финансовые ресурсы

Для современного этапа развития российского общества характерен чрезмерно высокий уровень концентрации финансовых ресурсов на федеральном уровне, тогда как подавляющее большинство бюджетов муниципальных образований являются дотационными. Муниципалитеты порой не имеют финансовых средств даже для покрытия первоочередных потребностей и вынуждены прибегать к кредиторской задолженности, обеспечивая выполнение обязательств по заработной плате бюджетников.

Результаты опроса экспертов показали, что большинство руководителей муниципалитетов оценили финансовые ресурсы как недостаточные. Более 75% опрошенных отметили, что «потребность в финансах превышает ассигнования, предусмотренные бюджетом». По данным Министерства финансов РФ, в целом местные бюджеты за 2017 г. исполнены с дефицитом. Превышение расходной части местных бюджетов над доходной составило 36,5 млрд руб. При этом для данного показателя характерна отрицательная динамика, в 2016 г. расходы превышали доходы на 10,0 млрд руб. Долговые обязательства муниципальных образований в 2018 г. также возросли и составили 368,0 млрд руб. Кроме того, произошло увеличение кредиторской задолженности бюджетных учреждений, обязательства по которой не исполнены, с 25,6 млрд руб. (по состоянию на 01.01.2017) до 25,7 млрд руб. (по состоянию на 01.01.2018). Объем долговых обязательств муниципальных образований составляет почти треть (29,8%) по отношению к объему доходов местных бюджетов. Объем расходов муниципальных образований, связанных с обслуживанием муниципального долга, за 2017 г. составил 24,54 млрд руб.<sup>5</sup>

Разработка и продвижение туристского продукта, развитие местных объектов туристского притяжения в таких условиях становится избыточной роскошью. Частичным компенсатором сложившихся дисфункций может выступать распространение практики по введению туристического налога (курортного сбора), что позволит пополнить местный городской бюджет.

Размер налоговых выплат остается сегодня дискуссионным вопросом, однако имеющийся опыт использования туристического налога позволяет констатировать наличие ряда следующих преимуществ: повышение заинтересованности местных властей в привлечении туристов, возможность целевого расходования средств для развития туристской инфраструктуры, городского пространства, объектов туристического притяжения.

<sup>5</sup> Мониторинг исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2017 г. Сайт Минфина России. URL: [https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring\\_results/Monitoring\\_local/results/](https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/) (дата обращения: 21.09.2020).



Таким образом, введение туристического налога имеет прямое отношение не только к финансовым ресурсам, но и к мотивации местных властей по развитию культурно-познавательного туризма.

В условиях необходимости «латания дыр», реализации первоочередных направлений деятельности в сфере транспортной, жилищно-коммунальной, социальной инфраструктуры, вопросы развития культурно-познавательного туризма в муниципальных образованиях не являются приоритетными. Руководители соответствующих подразделений местных органов власти не ориентированы на использование инновационных практик, интерактивных и информационно-коммуникативных технологий продвижения объектов/услуг, имеющих для туристов культурно-познавательную ценность. В большей степени это связано с тем, что подобная практика требует высоконапряженной деятельности, концентрации организационно-кадровых, информационных и социальных ресурсов территории, тогда как в современных условиях местная власть только косвенно заинтересована в увеличении туристского потока. Наиболее значимым бонусом могут стать социальные преференции в виде создания рабочих мест для местного населения в туристской отрасли. Однако при этом муниципалитеты получают дополнительную нагрузку на жилищно-коммунальное хозяйство (уборка мусора, поддержание порядка и чистоты).

Экономические выгоды развития культурно-познавательного туризма для местных властей не столь очевидны. Налоги на прибыль предприятий поступают в федеральный и региональный бюджеты. По данным Министерства финансов РФ, только четыре региона установили на постоянной основе единый норматив отчислений налога на прибыль предприятий. Данная практика, по мнению экспертов, является реальным инструментом усиления заинтересованности муниципальных образований в расширении налогооблагаемой базы. Однако в большинстве регионов наполняемость местного бюджета зависит не столько от эффективности экономической политики администрации, сколько от успешности взаимодействий с региональной властью. В условиях искусственной дотационности современных муниципалитетов социально-экономическая устойчивость территории определяется не столько профессионализмом управленческих кадров, наращиванием инвестиций, уровнем развития предпринимательства, сколько привлечением межбюджетных трансфертов из региона. Соответственно, руководители органов местного самоуправления, в первую очередь, ориентированы на выстраивание отношений с региональной властью, а не на развитие отраслей экономики, реализацию социально-экономического потенциала территории.

### **Кадровые ресурсы**

Недостаточный профессиональный уровень муниципальных служащих, нехватка профессиональных знаний, ограниченность штатных единиц относятся к числу наиболее актуальных проблем местного самоуправления, особенно на поселенческом уровне (Колесова, 2014). По результатам социологического исследования, характеризующего кадровый состав муниципалитетов, было выявлено, что треть работников, замещающих муниципаль-



ные должности, не имеют высшего образования (Фролова, Рогач, 2018). Современные муниципальные служащие признают необходимость повышения своей квалификации. Более половины опрошенных руководителей органов местного самоуправления (57,2%) ощущают острую недостаточность кадровых ресурсов. Анализ организационных структур местных администраций в большинстве случаев иллюстрирует отсутствие подразделений, целевая функция которых была бы непосредственно связана с развитием туристической отрасли. В ряде муниципалитетов вопросы туризма отнесены к ведению других отделов (например, культуры или молодежной политики), что вытесняет управление данной сферой на периферию внимания местной власти. В условиях дефицита кадровых и финансовых ресурсов, деятельность, связанная с привлечением туристов, в большинстве своем либо не ведется вовсе, либо носит имитационный характер. Продвижение туристических услуг и объектов культурно-познавательного туризма, за редким исключением, представляет собой тиражирование устоявшихся практик и не имеет целью сохранение «исторической памяти» и культурного достояния муниципальных образований. В сложившейся ситуации посещение туристами культурно-исторических памятников, формирование интереса к традиционным или современным объектам культурно-познавательного туризма, предметам и явлениям этнической культуры местных сообществ не рассматривается местными властями как драйвер развития туристической отрасли. Архитектурные памятники, призванные быть объектами туристического притяжения, как правило, являются «клонами друг друга», что не позволяет привлечь туристические потоки даже из близлежащих территорий, не говоря уже об их продвижении на национальном уровне. Отдельные случаи активной позиции руководителей органов местного самоуправления, практики формирования дифференцированных, аутентичных туристских услуг и продуктов, интегрирующих в себе различные элементы культурно-познавательного туризма, являются скорее исключением, чем правилом.

### **Инвестиционные ресурсы**

Руководители органов местного самоуправления отмечают недостаточность привлечения частных инвестиций, низкий уровень заинтересованности бизнеса в строительстве и эксплуатации объектов туристской индустрии. Особенно данная проблема актуальна для малых городов, где наиболее высоки риски некупаемости вложенных средств. Реализация проектов муниципально-частного партнерства, на первый взгляд, кажется самым оптимальным выходом из создавшегося положения. Однако руководители органов местного самоуправления высказали достаточно скептическое отношение к данным проектам, справедливо полагая, что отсутствие финансовых средств в местном бюджете превращает, казалось бы, наиболее эффективный вариант строительства объектов индустрии туризма в утопию. Кроме того, бюрократические сложности инициируют высокий уровень рисков и организационных затрат, что нивелирует ожидаемые выгоды. Так, более половины опрошенных экспертов в качестве ограничений реализации проектов муниципально-частного партнерства отметили «длительность и сложность про-

цедур согласования». Привлечение частных инвестиций в целях реставрации и управления объектами культурного наследия в большинстве случаев ограничено их статусом федеральной собственности. Ввиду данного обстоятельства органы местного самоуправления не имеют соответствующих полномочий по заключению концессионных соглашений, реализации проектов муниципально-частного партнерства, обеспечивающих сохранение и популяризацию объектов культурного наследия. Кроме того, 83% опрошенных к приоритетным рискам муниципально-частного партнерства относят необходимость дополнительного финансирования проектов со стороны муниципалитетов.

В ходе опроса руководители органов местного самоуправления отметили, что наиболее распространенной формой взаимодействия с бизнесом выступает получение безвозмездной помощи со стороны социально-ответственных организаций (22,6% регулярно получают данную помощь, 31,1% – крайне редко). В данных условиях необходим поиск новых механизмов, обеспечивающих уход от традиционных практик потребительского отношения к бизнесу, таких как «организованное спонсорство» (финансирование разного рода проектов администрации), принуждение к участию в виде «квазианалоговых» сборов (дополнительные платежи, не предусмотренные законом, в целях благоустройства территории и т.д.). Модернизация практик сотрудничества возможна в условиях предоставления бизнесу «избыточных мощностей» местного сообщества (Bauer, Gegenhuber, 2015). «Избыточными мощностями» могут служить здания и помещения, находящиеся в **муниципальной собственности**, их вовлечение в формирование туристского пространства территории, что позволило бы выстраивать успешные стратегии партнерства власти и предпринимательского сообщества, выступая инструментом снижения издержек бизнеса при оказании туристических услуг.

### **Муниципальная собственность**

Ресурсной базой развития культурно-познавательного туризма выступают не только финансовые активы, но и муниципальное имущество. Недостаточный уровень доходности при низком уровне потребительского спроса, высокая капиталоемкость туристской отрасли и значительные инвестиционные риски требуют от органов власти более гибкой позиции в вопросах поддержки частных инициатив, направленных на развитие культурно-познавательного туризма. Наиболее оптимальным вариантом является варьирование арендных ставок на объекты муниципальной собственности, предоставление помещений на льготных условиях или в кратковременное пользование хозяйствующим субъектам, деятельность которых связана с коллективными интересами местного сообщества в вопросах развития культурно-познавательного туризма. Городские инициативы сотрудничества могут (Sharing City Initiative) «включать в себя реализацию программ обмена, предоставление возможностей тем, кто имеет потребности в общественных пространствах, таких как парковки, конференц-залы, публичные библиотеки и т.д.» (Moon, 2017). Такая форма сотрудничества позволяет реализовать масштабные проекты событийного туризма, консолидируя усилия бизнеса и власти, создает платформу для вовлечения творческих

коллективов в формирование «пространства впечатлений» у туристов, что обеспечивает установку на повторный визит. Эффективность экономики сотрудничества выражается в минимальном объеме вложенных ресурсов (предоставление площадок общественного пространства) и высоком уровне совокупной отдачи (Фролова, Медведева, 2018).

К сожалению, в современных российских условиях органы местного самоуправления ориентированы преимущественно на продажу собственных активов. В частности, ежегодные доходы муниципалитетов от продажи материальных и нематериальных активов составляют более 50 млрд руб. (52,0 млрд руб. – в 2017 г.; 56,2 млрд руб. – в 2016 г.; 61,5 млрд руб. – в 2015 г.). При этом, по данным мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений, доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, ежегодно сокращаются.

Следует отметить, что ориентированность на продажу собственных активов сложилась под воздействием, в первую очередь, нормативно-правовых факторов. Постоянная трансформация перечня вопросов местного значения выступает одним из значимых рисков передачи объектов муниципальной собственности в пользу государственных органов власти либо муниципальных образований другого уровня. Кроме того, в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (в ред. распоряжения Правительства РФ от 08.08.2009 N 1121-р) законодатель указывает на необходимость «сокращения объема имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности». С одной стороны, сокращение непрофильных активов снижает издержки местного бюджета, связанные с их эксплуатацией и содержанием, но с другой стороны, местная власть не обладает в данных условиях «избыточными ресурсами», позволяющими оказывать активную поддержку частным инициативам в сфере туризма.

Наличие указанных выше обстоятельств актуализирует проведение целенаправленной политики по законодательному закреплению финансовой и правовой самостоятельности местных органов власти. Необходимой представляется трансформация институциональных норм, обеспечивающих сохранение и рациональное использование муниципальной собственности в интересах местных сообществ.

### **Социальный капитал местных сообществ**

Активизация внутренних источников территориального развития сегодня – один из наиболее востребованных трендов в практике муниципального управления. Вместе с тем в современных социально-экономических условиях наращивание капитала местных сообществ лимитировано низким уровнем доверия населения к органам власти, низкой вовлеченностью в решение вопросов местного значения, отчуждением от властных инициатив. Об этом говорят 30,7% экспертов. Наиболее остро, по мнению экспертов (63,7%), стоит вопрос о «спонсорстве/меценатстве» местных жителей. По мнению более половины глав муниципальных образований, развитие культурно-познавательного туризма предполагает формирование «общественных объединений и ассоциаций», однако на сегодняшний день их явно не хватает. Это же отме-

тили и 56,5% респондентов. Имеющие место фрагментарные попытки включения местного населения в создание и тиражирование объектов культурно-познавательного туризма, продвижение туристических услуг ограничены организационными и правовыми дисфункциями. Весьма распространенная сегодня практика социального партнерства без реальной поддержки населения (правовой, финансовой, информационной) не обеспечивает ожидаемую консолидацию интересов местных сообществ, власти и бизнеса.

Доминирующую роль в развитии культурно-познавательного туризма местные власти отводят финансовым, инвестиционным и инфраструктурным ресурсам, тогда как их реальный «вклад» в решение задач увеличения туристического потока и повышения качества туристических услуг, по мнению экспертов, весьма низкий (Круглова и др., 2014). Это связано с тем, что дорожная сеть, объекты общественного питания, номерной фонд и иные объекты инфраструктурного обеспечения чаще всего находятся в неудовлетворительном состоянии, что не позволяет их рассматривать в качестве компонента формирования опережающей адаптивности территорий к потребностям и ожиданиям современных туристов.

Ограниченность и невосполнимость экономических ресурсов только усугубляют сложившуюся ситуацию, тогда как социальный капитал местных сообществ, будучи неисчерпаемым, открывает новые возможности для развития культурно-познавательного туризма на местах (Yfantidou и др., 2016).

В данном контексте особый интерес представляют исследования такого феномена, как «этноцетризм туризма», который отражает мотивацию туристов и жителей к поддержке экономики внутреннего туризма (Frolova и др., 2017). Современные туристы придают особое значение гостеприимству местных жителей, рассматривая их дружелюбное отношение и желание помочь как неотъемлемое условие формирования позитивного впечатления от туристической поездки. Политика открытости и толерантности по отношению к туристам может служить компенсатором определенных дисбалансов инфраструктурного и информационного обеспечения туристической деятельности.

В ряде российских муниципальных образований уже имеется положительный опыт развития туристического продукта и успешного брендинга территории путем эффективного взаимодействия местного населения и власти. В 2007 г. была организована Ассоциация малых туристских городов, целью которой стало создание и продвижение конкурентоспособного туристического продукта. В состав Ассоциации вошли следующие города: Азов, Боровск, Гороховец, Елабуга, Елец, Каргополь, Кунгур, Мышкин, Соликамск, Суздаль, Таруса, Тобольск, Углич. Консолидация усилий власти, бизнеса и населения иллюстрирует в ряде случаев успешные практики мобилизации имеющихся ресурсов, формирования позитивного туристического имиджа города. Свою эффективность подтвердили стратегии развития отраслевого (рыболовный, охотоведческий) и/или сельского туризма, привлекательность которых обеспечивается интересом жителей больших городов к аутентичным туристским продуктам и услугам.

Примерами успешных проектов в данных направлениях развития туризма являются д. Березнюк Псковской области, с. Медное Тверской области.

Значимость местных культурных практик как фактора развития туризма подтверждается результатами исследований. В совокупности 41,4% респондентов рассматривают обычаи и традиции местного населения как весомую причину выбора туристической поездки (Лысикова, 2011). В этом контексте новые возможности муниципальных органов власти по развитию культурно-познавательного туризма могут быть реализованы через поддержку местных инициатив в сфере гостеприимства (сельские усадьбы, гастрономия, охота и рыбалка, народные промыслы, погружение в старуюкладный образ жизни, популяризация традиций и обычаев, продвижение туристского продукта через социальные сети, блоги).

Возможности конвертации социального капитала местных сообществ в развитие культурно-познавательного туризма актуализируют необходимость определения роли социальных механизмов в развитии туристической привлекательности российских территорий, факторов солидаризации, самоорганизации населения, активизации участия населения в коллективных социальных практиках (Горлова, 2016). Особое место в ряду социальных ресурсов местного сообщества занимает добровольческий ресурс, который в последнее время расширяет границы своего применения (Cudny et al., 2013).

Вместе с тем социальный капитал муниципального образования может рассматриваться сегодня только как латентный ресурс, что требует обозначить новые векторы включения местного сообщества в поддержку культурно-образовательного туризма. К их числу можно отнести: поддержку горизонтальных связей представителей туристического бизнеса, привлечение творческих коллективов, волонтерских движений, общественных организаций, популяризацию и развитие туристского предпринимательства, субсидирование местных инициатив в сфере туризма, социальное конструирование объектов туристического притяжения и общественного пространства, в том числе с применением электронных городских платформ.

## Вывод

Значительный объем государственных инвестиций в развитие культурно-познавательного туризма не подкреплён соответствующими муниципальными практиками. Анализ ресурсов и ограничений деятельности муниципальных органов власти по развитию культурно-познавательного туризма иллюстрируется следующими проблемами. В первую очередь, следует отметить недостаточность финансовой базы, значительное превышение расходной части местных бюджетов, рост муниципального долга. В сложившихся условиях фокус деятельности муниципальных органов власти концентрируется на первоочередных проблемах территории (жилищно-коммунальное хозяйство, социальная инфраструктура и проч.), тогда как вопросы развития внутреннего туризма не рассматриваются в качестве приоритетных. Усугубляет ситуацию дисфункция налоговой политики, снижающая мотивацию муниципальных властей в сфере развития туризма. Деятельность муниципальных органов власти лимитирована недостаточностью кадровых и инвестиционных ресурсов. Практика использования муниципальной собствен-



ности в целях развития городских инициатив сотрудничества не получила широкого распространения. В частности, преобладает ориентация на сокращение непрофильных активов, продажу муниципальной собственности.

Таким образом, опорными точками преодоления дефицита всех типов ресурсов и сложившихся дисфункций выступают: изменение норм законодательства в части расширения полномочий местных органов власти по управлению объектами культурного наследия, находящихся в федеральной собственности, распространение практики взимания туристического налога, введение налоговых льгот для бизнес-структур, осуществляющих безвозвратные частные инвестиции, привлечение общественности к социальному конструированию туристического пространства, в том числе с использованием электронной платформы.

Новым трендом развития культурно-познавательного туризма могла бы стать активизация внутреннего потенциала территорий муниципальных образований, а именно активизация горизонтальных связей и взаимодействий представителей местных сообществ как «амбассадоров дестинации». Самобытность российских традиций, привлечение творческих коллективов, уличных артистов, актуализация фольклорного наследия, народных промыслов, местной гастрономии могут являться наиболее значимым катализатором развития культурно-познавательного туризма. Реализация данных направлений возможна в локальных границах конкретной территории при условии активной позиции муниципальных органов управления, консолидирующих усилия бизнеса, местного населения и творческих коллективов.

### **Благодарность**

*Авторский коллектив благодарит Экспертный Совет Всероссийского Совета местного самоуправления за помощь в организации опроса, выражая особую признательность председателю Экспертного Совета В.С. Тимченко и члену Экспертного Совета О.Ю. Максимовой.*

## **ЛИТЕРАТУРА**

1. Бакаев А.В. Проблемы и пути формирования и эффективного использования муниципальной собственности // Известия Байкальского государственного университета. – 2011. – № 5. – С. 44–46.
2. Веселова Н.Ю., Савченко А.Е. Проблемы и направления развития туризма в муниципальных образованиях // LJournal.ru. – 2016. URL: <http://ljournal.ru/article/lj2016-5-4-02.pdf> (дата обращения: 26.06.2019). DOI: 10.18411/lj2016-5-4-02
3. Горлова Н.И. Исторические аспекты развития культурного волонтерства в России // Ученые записки. Электронный научный журнал Курского государственного университета. – 2016. – № 3. – Т. 39.



4. Колесова Е.Л. Кадровый потенциал органов местного самоуправления: состояние и тенденции // Вестник Поволжской академии государственной службы. – 2014. – № 2. – Т. 41. – С. 16–20.
5. Колодий Н.А. Культура как ресурс экономики ощущений // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. – 2011. – № 4. – Т. 16. – С. 94–102.
6. Краснопольская И.И., Мерсиянова И.В. Гражданское общество как среда производства и распространения социальных инноваций // Форсайт. – 2014. – Т. 8. – № 4. – С. 40–53.
7. Лысикова О.В. Современные туристы и местные жители: социальные практики взаимодействия // Журнал социологии и социальной антропологии. – 2011. – № 14. – Т. 5. – С. 270–277.
8. Новичков Н.В. О некоторых аспектах развития туризма как части креативной экономики и экономики впечатлений // Сервис в России и за рубежом. – 2013. – № 8. – С. 113–121.
9. Оганесян Т.Л., Веселова Н.Ю. Конструкция и эффективность управления деятельностью органов местного самоуправления // Научный вестник Южного института менеджмента. – 2015. – № 1. – С. 64–67.
10. Фролова Е.В., Медведева Н.В. Сотрудничество бизнеса и местной власти: проблемы и новые возможности // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2018. – № 1. – С. 181–196.
11. Фролова Е.В., Рогач О.В. Кадровое обеспечение местных органов власти в современных российских условиях // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. – 2018. – № 4. – Т. 146. – С. 369–385.
12. Широков А.Н., Юркова С.Н. Изменение подходов к формированию структуры органов местного самоуправления // В сборнике: Эффективное управление как фактор устойчивого развития территории. Материалы межрегионального межвузовского круглого стола. Под научной редакцией А.Т. Алиева. – 2018. – С. 32–40.
13. Чудинов С.А. Управление муниципальной собственностью: проблемы и пути совершенствования // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. – 2013. – № 2. – С. 74–78.
14. Alexeev M., Avxentyev N., Mamedov A. Fiscal Decentralization, Budget Discipline, and Local Finance Reform in Russia's Regions // Public finance review. 2018. Vol. 47. No. 4. P. 679–717.
15. Kumar A. Expanding People's Might – Putting Social Infrastructure into the hands of the Community: Investigation into a Village Community // International Journal of Rural Management. 2008. Vol. 4. No. 1–2. P. 129–152.
16. Bauer R.M., Gegenhuber, T. Crowdsourcing: Global search and the twisted roles of consumers and producers // Organization. 2015. Vol. 22. No. 5. P. 661–681. URL: <https://doi.org/10.1177/1350508415585030> (дата обращения: 21.09.2020).
17. Bessiere J. Local development and heritage: Traditional food and cuisine as tourist attractions in rural areas // Sociologia Ruralis. 1998. Vol. 38. No. 1. P. 21. DOI: 10.1111/1467-9523.00061
18. Burrier G. Politics or Technical Criteria? The Determinants of Infrastructure Investments in Brazil // Journal of development studies. 2019. Vol. 55. No. 7. P. 1436–1454.

19. Coelho M., Gosling M., Almeida A. Tourism experiences: Core processes of memorable trips // *Journal of Hospitality and Tourism Management*. 2018. Vol. 37. P. 11–22.
20. Cudny W., Ratalewska M., Krawczyk P. The structure and motivations of the volunteers working for a large travel festival // *Вестник БГУ*. – 2013. – № 3. – С. 88–95.
21. Fábián A. Local Self-Government in Hungary: The Impact of Crisis. In: Nunes Silva C., Buček J. (eds). *Local Government and Urban Governance in Europe. The Urban Book Series*. Springer, Cham. 2017. P. 71–87. DOI: [https://doi.org/10.1007/978-3-319-43979-2\\_4](https://doi.org/10.1007/978-3-319-43979-2_4)
22. Frolova E.V., Ryabova T.M., Kabanova E.E., Rogach O.V., Vetrova E.A. Domestic tourism in Russian Federation: population estimations, resources and development constraints // *Journal of Environmental Management and Tourism*. 2017. Vol. 8. No. 2 (18). P. 436–445.
23. Gordon A. What to see and how to see it: tourists, residents, and the beginnings of the walking tour in nineteenth-century Quebec City // *Journal of Tourism History*. 2013. Vol. 6. No. 1. P. 74–90.
24. Grissom Jason A., Harrington James R. Local Legislative Professionalism // *American Politics Research*. 2012. Vol. 41. No. 1. P. 76–98.
25. Kryukova E.M., Makeeva D.R., Konovalova E.E. Tourism as Preferred Direction in the Strategy of Substitution of Industry Branches in Mono-Territories of Russian Federation // *Management, Economics, Technology & Tourism*. 2014. P. 176–178. DOI: 10.5829/idosi.wasj.2014.30.mett.24
26. Li Y., Zhan C., Jong M., Lukszo Z. Business innovation and government regulation for the promotion of electric vehicle use: lessons from Shenzhen, China // *Journal of Cleaner Production*. 2016. Vol. 134. P. 371–383.
27. Manthiou A., Kang J., Hyun S.S., Fu X.X. The impact of brand authenticity on building brand love: An investigation of impression in memory and lifestyle-congruence // *International Journal of Hospitality Management*. 2018. Vol. 75. P. 38–47. DOI: 10.1016/j.ijhm.2018.03.005
28. McMullen M. Seeing history: a visual assessment of the historic-grounding of Old Western tourist towns // *Journal of heritage tourism*. 2018. No. 3. Vol. 5. P. 411–425.
29. Moon M. J. Government-driven Sharing Economy: Lessons from the Sharing City Initiative of the Seoul Metropolitan Government // *Journal of Developing Societies*. 2017. Vol. 33. No. 2. P. 223–243. URL: <https://doi.org/10.1177/0169796X17710076> (дата обращения: 21.09.2020).
30. Nared J. Local Self-government Reforms in Slovenia: Discourse on Centrality and Peripherality. In: Pelc S., Koderman M. (eds) *Nature, Tourism and Ethnicity as Drivers of (De) Marginalization. Perspectives on Geographical Marginality*. Vol 3. Springer, Cham. 2018. P. 243–256. DOI: [https://doi.org/10.1007/978-3-319-59002-8\\_17](https://doi.org/10.1007/978-3-319-59002-8_17)
31. Pearce P.L., Wu Mao-Ying. Soft infrastructure at tourism sites: identifying key issues for Asian tourism from case studies // *Tourism Recreation Research*. 2015. Vol. 40. No. 1. P. 120–132.
32. Tussyadiah II S.P., Kausar D.R., Soesilo P.K.M. The Effect of Engagement in Online Social Network on Susceptibility to Influence // *Journal of Hospitality & Tourism Research*. 2018. Vol. 42. No. 2. P. 201–223. URL: <https://doi.org/10.1177/1096348015584441> (дата обращения: 21.09.2020).
33. Yfantidou G., Spyridopoulou E., Kouthouris C., Balaska P., Matarazzo M., Costa G. The future of sustainable tourism development for the Greek enterprises that provide sport tourism // *Tourism Economics*. 2016. Vol. 23. Issue 5. P. 1155–1162.

# ACTIVITIES OF MUNICIPAL AUTHORITIES IN THE DEVELOPMENT OF CULTURAL AND EDUCATIONAL TOURISM: PROBLEMS, RESOURCES AND NEW OPPORTUNITIES

---

## **Elena V. Frolova**

Doctor of Sociology, Associate Professor, Professor  
of the Department of Management and Administrative  
Management, Russian State Social University.  
Address: 4, b.1 Wilhelm Pieck Str., 129226, Moscow, Russian Federation.  
E-mail: efrolova06@mail.ru

## **Olga V. Rogach**

Ph.D. (in Sociological Sciences), Associate Professor  
of the Department of Management and Administrative  
Management, Russian State Social University.  
Address: 4, b.1 Wilhelm Pieck Str., 129226, Moscow, Russian Federation.  
E-mail: rogach16@mail.ru

## **Tatyana M. Ryabova**

Ph.D. (in Sociological Sciences), Associate Professor  
of the Department of Management and Administrative  
Management, Russian State Social University.  
Address: 4, b.1 Wilhelm Pieck Str., 129226, Moscow, Russian Federation.  
E-mail: tani-87@inbox.ru

## **Abstract**

The study examines the activity of municipal authorities in the development of cultural tourism. The authors consider the dysfunctions of the resource support of the activities of modern municipalities, which significantly reduces the effectiveness of creating a competitive tourism product. The purpose of the study is to analyse the resources and limitations of the activities of municipal authorities for the development of cultural tourism. In order to achieve the goal the authors have to accomplish the following tasks: assessing financial, organizational, personnel, investment and other resources of local government, the possibility of their conversion into tourism development; analysing the readiness of modern municipalities to implement such areas of activity as updating local tourism resources, creating a competitive tourism product, creating conditions for the inclusion of residents in the practice of developing the tourist attractiveness of territories. The current study used methods of sociological research (a survey of local government leaders  $N = 356$  experts), analysis of documents. The authors substantiate the conclusion that local authorities have the greatest potential for the formation of competitive, differentiated tourism products that are adequate to the expectations of various social groups. However, at the present stage of development of the Russian society, the effectiveness of local authorities is limited by a number of dysfunctions: financial insecurity of local budgets, growth of municipal debt, orientation to the sale of municipal property, insufficient human resources, excessive control by federal and regional authorities. Under the current conditions, the key driver of cultural tourism is the expansion of the local governments capacity, the intensification of private initiatives, the implementation of the research exchange principles and mutually beneficial cooperation with business.

**Keywords:** municipal authorities; municipality; local population; social capital; tourism; tourist attraction.

**Citation:** Frolova, E.V., Rogach, O.V. & Ryabova, T.M. (2020). Deyatel'nost' munitsipal'nykh organov vlasti po razvitiyu kul'turno-poznavatel'nogo turizma: Problemy, resursy i novyye vozmozhnosti [Activities of Municipal Authorities in the Development of Cultural and Educational Tourism: Problems, Resources and New Opportunities]. *Public Administration Issues*, no 3, pp. 210–228 (in Russian).

## REFERENCES

---

1. Alexeev, M., Avxentyev, N. & Mamedov, A. (2018). Fiscal Decentralization, Budget Discipline, and Local Finance Reform in Russia's Regions. *Public Finance Review*, vol. 47, no 4, pp. 679–717.
2. Kumar, A. (2008). Expanding People's Might – Putting Social Infrastructure into the Hands of the Community: Investigation into a Village Community. *International Journal of Rural Management*, vol. 4, no 1–2, pp. 129–152.
3. Bauer, R.M. & Gegenhuber, T. (2015). Crowdsourcing: Global Search and the Twisted Roles of Consumers and Producers. *Organization*, vol. 22, no 5, pp. 661–681. Available at: <https://doi.org/10.1177/1350508415585030> (accessed: 20 September, 2020).
4. Bessiere, J. (1998). Local Development and Heritage: Traditional Food and Cuisine as Tourist Attractions in Rural Areas. *Sociologia Ruralis*, vol. 38, no 1, pp. 21. Available at: <https://doi.org/10.1111/1467-9523.00061> (accessed: 20 September, 2020).
5. Bakaev, A.V. (2011). Problemy i puti formirovaniya i effektivnogo ispol'zovaniya munitsipal'noy sobstvennosti [Problems and Ways of Formation and Effective Use of Municipal Property]. *Proceedings of the Baikal State University*, no 5, pp. 44–46.
6. Burrier, G. (2019). Politics or Technical Criteria? The Determinants of Infrastructure Investments in Brazil. *Journal of Development Studies*, vol. 55, no 7, pp. 1436–1454.
7. Chudinov, S.A. (2013). Upravlenie munitsipal'noy sobstvennost'yu: problemy i puti sovershenstvovaniya [Municipal Property Management: Problems and Ways of Improvement]. *Bulletin of Saratov State Socio-Economic University*, no 2, pp. 74–78.
8. Coelho, M., Gosling, M. & Almeida, A. (2018). Tourism Experiences: Core Processes of Memorable Trips. *Journal of Hospitality and Tourism Management*, no 37, pp. 11–22.
9. Cudny, W., Ratalewska, M. & Krawczyk, P. (2013). The Structure and Motivation of the Volunteers Working for a Large Travel Festival. *Vestnik BGU*, no 3, pp. 88–95.
10. Fábíán, A. (2017). Local Self-Government in Hungary: The Impact of Crisis. In: Nunes Silva C., Buček J. (eds). *Local Government and Urban Governance in Europe*. Switzerland. Pp. 71–87.
11. Frolova, E.V., Ryabova, T.M., Kabanova, E.E., Rogach, O.V. & Vetrova, E.A. (2017). Domestic Tourism in Russian Federation: Population Estimations, Resources and Development Constraints. *Journal of Environmental Management and Tourism*, vol. 8, no 2 (18), pp. 436–445.

12. Frolova, E.V. & Medvedeva, N.V. (2018). Sotrudnichestvo biznesa i mestnoy vlasti: problemy i novye vozmozhnosti [Cooperation between Business and Local Authorities: Problems and New Opportunities]. *Public Administration Issues*, no 1, pp. 181–196.
13. Frolova, E.V. & Rogach, O.V. (2018). Kadrovoe obespechenie mestnyh organov vlasti v sovremennyh rossijskih usloviyah [Staffing of Local Authorities in Modern Russian Conditions]. *Public Opinion Monitoring: Economic and Social Changes*, no 4, vol. 146, pp. 369–385.
14. Gordon, A. (2013). What to See and How to See it: Tourists, Residents, and the Beginnings of the Walking Tour in Nineteenth-Century Quebec City. *Journal of Tourism History*, vol. 6, no 1, pp. 74–90.
15. Gorlova, N.I. (2016). Istoricheskie aspekty razvitiya kul'turnogo volonterstva v Rossii [Historical Aspects of the Development of Cultural Volunteering in Russia]. *Scientific Notes. Electronic scientific journal of Kursk state University*, no 3, vol. 39.
16. Grissom, J.A. & Harrington, J.R. (2012). Local Legislative Professionalism. *American Politics Research*, vol. 41, no 1, pp. 76–98.
17. Kolesova, E.L. (2014). Kadrovyy potentsial organov mestnogo samoupravleniya: sostoyanie i tendentsii [Human Resources Capacity of Local Governments: Status and Trends]. *Bulletin of the Volga Academy of Public Service*, no 2, vol. 41, pp. 16–20.
18. Kolodii, N.A. (2011). Kul'tura kak resurs ehkonomiki oshchushchenij [Culture as a Resource of the Economy of Sensations]. *Bulletin of Tomsk State University. Philosophy. Sociology. Political science*, no 4, vol. 16, pp. 94–102.
19. Krasnopol'skaya, I.I. & Mersiyanova, I.V. (2014). Grazhdanskoe obschestvo kak sreda proizvodstva i rasprostraneniya sotsialnykh innovatsiy [Civil Society as an Environment for the Production and Dissemination of Social Innovations]. *Foresight-Russia*, vol. 8, no 4, pp. 40–53.
20. Kryukova, E.M., Makeeva, D.R. & Konovalova, E.E. (2014). Tourism as Preferred Direction in the Strategy of Substitution of Industry Branches in Mono-Territories of Russian Federation. *Management, Economics, Technology & Tourism*, pp. 176–178. Available at: DOI: 10.5829/idosi.wasj.2014.30.mett.24 (accessed: 20 September, 2020).
21. Li, Y., Zhan, C., Jong, M. & Lukszo, Z. (2016). Business Innovation and Government Regulation for the Promotion of Electric Vehicle Use: Lessons from Shenzhen, China. *Journal of Cleaner Production*, no 134, pp. 371–383.
22. Lysikova, O.V. (2011). Sovremennyye turisty i mestnye zhiteli: sotsialnye praktiki vzaimodeystviia [Modern Tourists and Local Residents: Social Practices of Interaction]. *Journal of Sociology and Social Anthropology*, vol. 14, no 5, pp. 270–277.
23. Manthiou, A., Kang, J., Hyun, S.S. & Fu, X.X. (2018). The Impact of Brand Authenticity on Building Brand Love: An Investigation of Impression in Memory and Lifestyle-congruence. *International Journal of Hospitality Management*, vol. 75, pp. 38–47. Available at: DOI: 10.1016/j.ijhm.2018.03.005 (accessed: 21 September, 2020).
24. McMullen, M. (2018). Seeing History: A Visual Assessment of the Historic-Grounding of Old Western Tourist Towns. *Journal of Heritage Tourism*, vol. 3, no 5, pp. 411–425.
25. Moon, M.J. (2017). Government-Driven Sharing Economy: Lessons from the Sharing City Initiative of the Seoul Metropolitan Government. *Journal of Developing Societies*, vol. 33, no 2, pp. 223–243. Available at: <https://doi.org/10.1177/0169796X17710076> (accessed: 21 September, 2020).

26. Nared, J. (2018). Local Self-Government Reforms in Slovenia: Discourse on Centrality and Peripherality. In: Pelc S., Koderman M. (eds). *Nature, Tourism and Ethnicity as Drivers of (De)Marginalization. Perspectives on Geographical Marginality*, vol. 3. Springer, Cham, pp. 243–256. Available at: DOI: [https://doi.org/10.1007/978-3-319-59002-8\\_17](https://doi.org/10.1007/978-3-319-59002-8_17) (accessed: 20 September, 2020).
27. Novichkov, N.V. (2013). O nekotorykh aspektakh razvitiya turizma kak chasti kreativnoy ehkonomiki i ehkonomiki vpechatleniy [On Some Aspects of the Tourism Development as Part of Creative Economy and Economy of Impressions]. *Service in Russia and abroad*, no 8, pp. 113–121.
28. Oganessian, T.L. & Veselova, N.Yu. (2015). Konstruktsiya i effektivnost' upravleniya deyatel'nost'yu organov mestnogo samoupravleniya [Design and Effectiveness of Local Government Management]. *Scientific Bulletin of the Southern Institute of Management*, no 1, pp. 64–67.
29. Pearce, P.L. & Wu, Mao-Ying. (2015). Soft Infrastructure at Tourism Sites: Identifying Key Issues for Asian Tourism from Case Studies. *Tourism Recreation Research*, vol. 40, no 1, pp. 120–132.
30. Shirokov, A.N. & Yurkova, S.N. (2018). Izmenenie podkhodov k formirovaniyu struktury organov mestnogo samoupravleniya [Changes in Approaches to Establishing the Structure of Local Governments]. In: Aliyev A.T. (ed.) *Effective Management as a Factor of Sustainable Development of the Territory Materials of the Interregional Inter-University Round Table*, pp. 32–40.
31. Tussyadiah II, S.P., Kausar, D.R., Soesilo, P.K.M. (2018). The Effect of Engagement in On-line Social Network on Susceptibility to Influence. *Journal of Hospitality & Tourism Research*, vol. 42, no 2, pp. 201–223. Available at: <https://doi.org/10.1177/1096348015584441> (accessed: 21 September, 2020).
32. Veselova, N.Yu. & Savchenko, A.E. (2016). Problemy i napravleniya razvitiya turizma v munitsipal'nykh obrazovaniyakh [Problems and Directions of Tourism Development in Municipalities]. *LJournal.ru*. Available at: <http://ljournal.ru/article/lj2016-5-4-02.pdf>; DOI: 10.18411/lj2016-5-4-02-40 (accessed: 26 June, 2009).
33. Yfantidou, G., Spyridopoulou, E., Kouthouris, C., Balaska, P., Matarazzo, M. & Costa, G. (2016). The Future of Sustainable Tourism Development for the Greek Enterprises that Provide Sport Tourism. *Tourism Economics*, vol. 23, no 5, pp. 1155–1162.



## **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»*

Каталог агентства «Роспечать» – индекс 81224

Подписано в печать 29.09.2020. Формат 60x88<sup>1</sup>/<sub>8</sub>  
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](mailto: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