

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ «ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»

В О П Р О С Ы

**ГОСУДАРСТВЕННОГО
И МУНИЦИПАЛЬНОГО
УПРАВЛЕНИЯ**

Public Administration Issues

№ 2
2015

Ежеквартальный
научно-образовательный журнал.
Издается с 2007 г.

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*)
КЛИМЕНКО А.В.
КОРДОНСКИЙ С.Г.
КОСАРЕВА Н.Б.
КРАСНОВ М.А.
КУК Л. (*США*)
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.
РУДНИК Б.Л.
СЕМЕННИКОВА Л.И.
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.
Корректурa: Щигорева Н.Н.
Верстка и дизайн: Медведева М.В.

Адрес редакции фактический:
109074, Россия,
Москва, Славянская пл., 4, стр. 2,
офис 103, НИУ ВШЭ
почтовый: 101000, Россия,
Москва, ул. Мясницкая, 20
НИУ ВШЭ
Тел.: (495) 624 06 39
Факс: (495) 624 06 39
Web-site: <http://vgmu.hse.ru>
E-mail: vgmu@hse.ru

Адрес издателя и распространителя,
фактический: 117230, Россия,
Москва, Варшавское шоссе, 44А,
Издательский дом НИУ ВШЭ
почтовый: 101000, Россия,
Москва, ул. Мясницкая, 20
НИУ ВШЭ
Тел.: (499) 611 15 08
E-mail: id@hse.ru

NATIONAL RESEARCH UNIVERSITY HIGHER SCHOOL OF ECONOMICS

LEV I. JAKOBSON – Editor-in-Chief of the journal, First Vice-Rector 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

VSEVOLOD L. VUKOLOV – Head of the RF Federal Service for Labour and Employment, 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

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

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 – Professor, Editor-in-Chief of the Journal of Policy Analysis and Management, 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 President Administration of the Russian Federation

BORIS L. RUDNIK – Director of the Institute of Public Resource Management HSE, Russian Federation

LIUBOV I. SEMENNIKOVA – Professor, Head of the Department of the History of the Russian State of the Faculty of Public Administration of Lomonosov Moscow State University, 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-Skolovo International Laboratory 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

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

The mission of the journal is to create a modern platform of full value for discussion, exchange of international and national experience and specific knowledge among professionals in the field of Public Administration; for working out and further correcting the development strategy of public and municipal administration.

The editorial policy is to provide a very clear emphasis on the specific subject along with the focusing on the interconnection of the properly public administration problems with the relative economic, legal, political science and managerial problems, including 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;
- The discussions;
- Case Studies;
- The training and the improvement of specialists in public administration.

The journal is meant for analysts and researchers, 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.

Indexing and abstracting:
Ulrichsweb RePEc Socionet
Russian Science Citation Index

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 Russian Federation and abroad.

Editorial Staff

Executive Secretary – Irina A. Zakharova

Proof Reader – Natalia N. Schigoreva

Pre-Press – Marina V. Medvedeva

Our address:

National Research University
Higher School of Economics.

20 Myasnitskaya Str.,

Moscow 101000, Russian Federation

Tel./fax: 7 (495) 624-06-39

E-mail: vgmu@hse.ru

Web: <http://vgmu.hse.ru>

ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

БАРАБАШЕВ А.Г., ПРОКОФЬЕВ В.Н.

Создание органа по управлению государственной службой,
как инструмента унификации правового регулирования видов
и уровней государственной службы7

КРАСНОПОЛЬСКАЯ И.И., МЕРСИЯНОВА И.В.

Трансформация управления социальной сферой:
запрос на социальные инновации29

РАКУТА Н.В.

Использование контрактов жизненного цикла при госзакупках.
Опыт развитых стран53

ШИШКИН С.В., АПОЛИХИН О.И., САЖИНА С.В.,
ШАДЕРКИН И.А., ЗОЛОТУХИН О.В., ПРОСЯННИКОВ М.Ю.

Повышение эффективности специализированной медицинской помощи:
опыт структурных преобразований79

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

ВАСИЛЬЕВА В.М.

Регулирование конфликта интересов на государственной службе:
бразильский опыт. (Первая часть)..100

ЭКСПЕРТНЫЙ АНАЛИЗ

ДМИТРИЕВА Н.Е.

Для связи в сети: результаты мониторинга открытости
федеральных органов исполнительной власти в социальных сетях123

БОРЩЕВСКИЙ Г.А.

Применение количественных методов для исследования процессов
реформирования государственной службы147

CASE STUDY

СУРКОВА С.А., ЛИТВИНОВА Л.В.

Работа с обращениями граждан в региональной приемной Президента России173

НАУЧНЫЕ СООБЩЕНИЯ

ХОРКИНА Н.А., ФИЛИППОВА А.В.

Физическая активность пожилых людей как объект управляющего
воздействия государства.197

CONTENTS

THE THEORY AND PRACTICES OF THE PUBLIC ADMINISTRATION

BARABASHEV A.G., PROKOFIEV V.N. Setting up the civil service body as an instrument of legal regulation unification of civil service types and levels.	7
KRASNOPOLSKAYA I.I., MERSIANOVA I.V. Transformation of the social sphere administration: demand for social innovations	29
RAKUTA N.V. Life-Cycle Contracts in public procurement.	53
SHISHKIN S.V., APOLIKHIN O.I., SAZHINA S.V., SHADERKIN I.A., ZOLOTUKHIN O.V. & PROSYANNIKOV M.Y. Improving effectiveness of the specialized medical care: the case of restructuring.	79

FOREIGN EXPERIENCE

VASILEVA V.M. Conflict of interest regulation in the public service: Brazilian experience. (Part one)	100
---	-----

THE ANALYSES OF EXPERTS

DMITRIEVA N.E. Communications in social networks: results of the monitoring of openness of federal bodies of the executive power	123
BORSHEVSKIY G.A. The application of quantitative methods for the study of civil service reform	147

CASE STUDY

SURKOVA S.A., LITVINOVA L.V. The Work with Correspondence from Citizens in Regional Reception of the President of Russia	173
--	-----

SCIENTIFIC INFORMATION

KHORKINA N.A., FILIPPOVA A.V. Physical activity of elderly people as a public policy object	197
--	-----

СОЗДАНИЕ ОРГАНА ПО УПРАВЛЕНИЮ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБОЙ, КАК ИНСТРУМЕНТА УНИФИКАЦИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВИДОВ И УРОВНЕЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Барабашев А.Г., Прокофьев В.Н.*

Аннотация

Существующее правовое регулирование государственных гарантий, прав, обязанностей и ограничений государственных служащих по видам и уровням государственной службы недостаточно и не соответствует принципу системности государственной службы РФ. Проведенный авторами сравнительно-правовой анализ показал, что основная причина дисбалансов и нестыковок правового регулирования государственных гарантий заключается в наличии избыточных полномочий различных органов государственной власти, начиная от вершины вертикали (Президент Российской Федерации). Избыточные полномочия не конкретизированы, они реализуются хаотично и дезорганизуют управление государственной службой.

В статье рассмотрены перспективы унификации правового регулирования видов государственной службы в области социальных гарантий, заключающиеся в рецепции и экстраполяции (унификации) правовых инструментов между различными видами государственной службы, между федеральным и региональным уровнями. Аргументом в пользу создания централизованного федерального органа по управлению государственной службой является потребность организационного обеспечения рецепции и экстраполяции правовых инструментов. Данному органу должны быть делегированы избыточные управленческие полномочия различных структур системы государственной власти. Выдвинуты предложения по соответствующему нормативному закреплению структуры централизованного федерального органа по управлению государственной службой, механизму его прямого подчинения Президенту Российской Федерации, по схемам участия гражданского общества в его деятельности (в том числе в решении кадровых вопросов).

Ключевые слова: государственная служба; государственные служащие; виды государственной службы; реформа государственной службы; правовое регулирование государственной службы; система государственной службы; управление государственной службой.

* Барабашев Алексей Георгиевич – заведующий кафедрой государственной и муниципальной службы департамента государственного и муниципального управления факультета социальных наук НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». 101000, Москва, ул. Мясницкая д. 20. E-mail: abarabashev@hse.ru

Прокофьев Вадим Николаевич – заместитель заведующего кафедрой государственной и муниципальной службы департамента государственного и муниципального управления факультета социальных наук НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». 101000, Москва, ул. Мясницкая д. 20. E-mail: vprokofiev@hse.ru

Правовые дисбалансы и нестыковки в системе государственной службы Российской Федерации

Несмотря на более чем 20-летний путь развития, государственная служба (далее – ГС) РФ в настоящее время только формируется. В правовом плане трудности становления института ГС связаны с тем обстоятельством, что ГС относится к сложным конструкциям, объединяющим нормы нескольких правовых отраслей и подотраслей – административного, финансового, трудового, служебного права (Старилов, 2013) – и ряда других. И хотя в основу построения ГС заложен принцип единства и непротиворечивости концептуальных и правовых основ, его реализация на практике по-прежнему обнаруживает многочисленные противоречия. Такая ситуация помимо комплексности правового регулирования во многом объясняется достаточно широко трактуемыми на законодательном уровне рамками структуры ГС (Барабашев, Клименко, 2010), значительной вариативностью и специфическими характеристиками государственных органов, входящих в систему ГС. Остается насущной потребность в более эффективной реализации функций ГС, обеспечения ее единства и целостности, результативного взаимодействия ее структур (Черепанов, 2004).

Правовые нестыковки и дисбаланс в действующей системе ГС во многом обусловлены существованием значительно отличающихся друг от друга видов военной, правоохранительной и гражданской службы. Кроме того, на различие видов «накладывается» отличие федерального и субъектового уровней ГС, что свойственно гражданской службе и латентно присутствует в правоохранительной службе. В субъектах РФ, в соответствии с действующими нормативно-правовыми основами, может функционировать только гражданская служба. Наличие воинских и правоохранительных формирований при этом законодательно запрещено. В результате правовая системность института ГС нарушается.

Особо следует указать на различие (для гражданской службы) источников финансирования – федеральный и региональный соответственно. Именно дисбаланс финансирования достаточно часто порождает несоответствие правовой регламентации ГС и практики реализации данной регламентации.

В качестве дополнительной причины правовых нестыковок и дисбалансов в системе ГС следует назвать сложившиеся в РФ особенности правового регулирования и организации ГС. Впервые разграничение правового регулирования и организации на федеральном и региональном уровнях было законодательно закреплено в ст. 2 ФЗ N 58-ФЗ от 27.05.2003, в содержании которой указывалось, что на федеральном уровне вопросы правового регулирования и организации ГС находятся в ведении центра – Российской Федерации, на уровне субъекта правовые вопросы находятся в совместном ведении центра и субъекта РФ, а организационные – в ведении субъекта РФ. До принятия данного законодательного акта отсутствие правовой базы для разграничения понятий «правовое регулирование» и «организация» создавало предпосылки принятия законов на уровне субъектов РФ, которые мог-

ли противоречить общероссийской законодательной базе о ГС. Подобная ситуация, в частности, сложилась в свое время в республиках Башкортостан, Марий Эл, республиках Татарстан, Иркутской области, где диссонанс правовых основ и практики привел к параллельному функционированию собственных субъектных реестров государственных должностей, наличию квалификационных разрядов и классных чинов и т.д. В то же время очевидно, что организационная структура не должна находиться в ведении центра, так как название, штатное расписание, денежное содержание государственных служащих субъекта РФ (финансируется из субъекта РФ) не могут быть предметом законодательного регулирования центра.

Еще больший дисбаланс возникает, когда правовое регулирование дополнительно охватывает уровень муниципальной практики. Этот дисбаланс в полной мере проявляется в настоящее время при разработке законопроектов об организации муниципальной милиции. С учетом централизованной структуры системы МВД РФ фактически игнорируются местное самоуправление как форма публичной власти и конституционно закрепленные полномочия населения по самостоятельному обеспечению охраны общественного порядка (ст. 132 Конституции РФ). Так, с одной стороны, ст. 1 Федерального закона «О полиции» (ФЗ N 3 от 07.02.2011) делает основной акцент на создании в РФ единой системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел. Состав и структура этого органа определяются Президентом РФ. Теоретически подобное содержание положений закона категорически препятствует факту создания муниципальной милиции (хотя и вступает при этом в противоречие с действующими конституционными основами). С другой стороны, в настоящее время на рассмотрение Государственной Думы внесены проекты федеральных законов «Об органах охраны общественного порядка в Российской Федерации», «О муниципальной милиции в Российской Федерации». Согласно положениям представленных законопроектов, муниципальной милицией являются органы местного самоуправления, призванные охранять в пределах своих полномочий общественный порядок на территории муниципального образования. Однако по характеру и объему полномочий новый орган практически не отличается от уже действующей полиции общественной безопасности.

Рецепция и экстраполяция как механизм устранения дисбалансов и нестыковок в регламентации государственных гарантий государственным служащим

Как устранить указанные нестыковки и дисбалансы управления видами и уровнями ГС? Предложим *механизм унификации управления*, который относится к частному, но важному звену института ГС – управлению в области государственных гарантий. Этот механизм, мы считаем, допустимо экстраполировать на управление ГС в целом.

Государственные служащие выступают одним из общих элементов и основным субъектом системы ГС на всех уровнях (Манчева, 2000). Имен-

но государственные служащие выполняют практические задачи, которые возлагаются на государство (Воробьев, 2007). Создание системы социальных гарантий и профессиональных ограничений для государственного служащего выделяется сегодня исследователями (Турчинов, 1998) в качестве одного из важнейших элементов профессионализации и повышения эффективности ГС.

Концептуальными основами законодательства о социальных гарантиях государственным служащим, утвержденными Президентом РФ (N Пр-1496 от 15.08.2001), определено, что государственным служащим должны быть обеспечены единые государственные социальные гарантии, вне зависимости от уровня или видовых характеристик государственной службы. В то же время многомерный правовой статус госслужащих позволяет рассматривать их отношения с органами, где они проходят службу, с учетом определенной законодательно обусловленной специфики. Именно данная специфика и порожденные ею избыточные полномочия являются причиной правовых разнотчений в области государственных, в том числе социальных гарантий государственным служащим как в рамках вертикальной, так и горизонтальной классификации ГС.

Обратимся к примерам.

В первую очередь проанализируем такой аспект, как оплата труда и гарантии в данной сфере. Отсутствие единства в предоставлении социальных гарантий для государственных служащих в данном направлении достаточно очевидно, исходя из правовой неустойчивости структуры ГС. Так, в частности, в 2014 г. Судебный департамент при Верховном суде разработал проект закона «О судебной службе Российской Федерации» (Постановление ПСС РФ от 19.05.2014 N 398), который предполагает введение нового вида ГС для работников аппаратов судов и системы судебного департамента. Проект закона предусматривает, что судебным служащим будут присваиваться классные чины, их оклад будет исчисляться в процентном соотношении с окладом председателя Конституционного Суда (именно так сейчас рассчитывается заработная плата судей), также они смогут рассчитывать на ежемесячные надбавки – за выслугу лет, особые условия службы, работу с секретными данными и за ученое звание (при наличии). Перевод на судебную службу позволит повысить заработную плату сотрудникам аппаратов судов. Безусловно, данное положение имеет практическую подоплеку: судебные службы неоднократно ставили вопрос о недостаточном финансировании аппаратов судов и, как следствие, обращали внимание на постоянную текучесть кадров. Но сотрудники аппаратов судов являются государственными служащими, и повысить им зарплату, не индексируя ее всем остальным федеральным госслужащим, в условиях действующего законодательства невозможно. Между тем к сотрудникам аппарата предъявляются достаточно высокие требования (юридическое образование, наличие стажа). Решение установить взаимосвязь в начислении зарплаты сотрудников аппарата с должностными окладами судей было принято еще на съезде судей в 2012 г., а в 2013 г. совет судей одобрил концепцию соответствующего законопроекта. Однако очевидно, что такая инициатива без соответствующей

щего изменения законодательства не может вписаться в существующую систему. Также возникают вопросы, чем работа по обеспечению деятельности судов отличается, например, от работы по обеспечению деятельности законодательных органов власти и почему требует повышенных социальных гарантий. Кроме того, принятие закона о судебной службе грозит спровоцировать поток аналогичных запросов от, например, таможенной или дипломатической службы. Соответственно, решением в данном случае может быть либо экстраполяция нормы на другие службы, либо ее категорическая унификация.

По нашему мнению, в данном случае допустимы взаимообратная рецепция положений законодательных актов и концептуально-правовых основ, принятых в субъектах Федерации в сфере реформирования гражданской службы, и их распространение на других виды ГС. Акцентируя внимание на том, что региональный уровень может стать источником заимствования и систематизации основ для разработки федерального законодательства, нельзя не признать определенное противоречие, так как данные вопросы находятся вне компетенции регионов. Однако, ввиду того что на федеральном уровне законодательные акты о медицинском страховании, пенсионном обеспечении государственных служащих и их семей, о правилах исчисления стажа службы и т.д. не работают или работают недостаточно эффективно, вызывая дисбаланс в оплате труда и других аспектах, наблюдается правовая традиция регулирования этих пробелов усилиями субъектов Федерации, сохраняющих действие своего законодательства. Обращаясь в данном контексте к государственным гарантиям в области оплаты труда гражданским служащим, следует, в частности, отметить опыт Приволжского федерального округа, в субъектах которого помимо обязательных элементов денежного содержания правовыми основами закреплены ежемесячные компенсации за специальный режим, сложность и напряженность работы. В Республике Татарстан законодательно определены компенсационные выплаты для госслужащих, имеющих высшее юридическое образование и проводящих правовую экспертизу правовых актов и проектов, их подготовку, редактирование, визирующее в качестве юриста или исполнителя.

Определенным базисом для рецепции для военной и правоохранительной службы может выступить и опыт правового регулирования и сохранения субъектами РФ существующей системы оплаты труда и материального стимулирования гражданских служащих. Касающиеся данного вопроса положения ФЗ N 79 от 27.07.2004 (ст. 50, 51, 55), регламентирующие новые условия оплаты труда и денежного поощрения, вступают в силу в порядке, регулируемом регионами. В подобных условиях у ряда регионов имеется возможность сохранить сложившуюся систему оплаты труда своих служащих или ввести ее региональные коэффициенты с целью обеспечения ее привлекательности. Например, в Республике Коми, Орловской и ряде других областей принято решение о консервации действующей системы оплаты труда служащих практически на неопределенный период – до момента принятия соответствующих законодательных актов главой субъекта

Федерации. Коэффициенты для регулирования условий оплаты труда работников ГС также нашли сегодня нормативное закрепление на региональном уровне в Карелии и ряде других регионов (Гусев, 2005).

Рассматривая вопрос оплаты труда, нельзя не подчеркнуть, что очень многие правовые коллизии в данном случае проистекают именно из многомерного правового статуса государственного служащего. Так, в части, затрагивающей вопрос регламентации служебных отношений госслужащих, отмеченный законодательный акт в основном дублирует положения ТК РФ, заменяя лишь некоторые ключевые понятия (служебный/трудовой договор, служебное/рабочее время и т.д.). Параллельно в законе можно обнаружить наличие такого термина, как «оплата труда гражданского служащего» (ст. 50). Обращаясь к законодательству по другим видам ГС, мы видим, что применительно к военным служащим, также относящимся к категории государственных служащих и реализующим свое право на труд (ст. 10 ФЗ N 76 от 27.05.1998 «О статусе военнослужащих»), термин «оплата труда» не используется – он заменен понятием «денежное довольствие» (ст. 12). Без сомнения, аналогичное конституционное право реализуется и гражданскими служащими (при этом какое-либо указание на это в ФЗ N 79 не обнаруживается). Такая подмена терминов трудового законодательства, по мнению специалистов (Шпаковский, 2005), приводит на практике к неблагоприятным результатам в социальном обеспечении гражданских служащих. Так, например, ввиду того что служебный контракт не является трудовым договором или его подвидом, согласно действующему законодательству (ст. 236 Налогового кодекса РФ), ст. 10 ФЗ N 167-ФЗ от 15.12.2001 «Об обязательном пенсионном страховании в РФ», ст. 5 ФЗ N 125-ФЗ от 24.07.1998 «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний»), выплаты по нему не облагаются ЕСН, взносами на обязательное пенсионное страхование и социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний (Шпаковский, 2005). Соответственно, создается ситуация, в которой гражданские служащие действующими правовыми механизмами исключаются из системы обязательного социального страхования, что требует создания для них специализированной системы соцобеспечения (например, аналогичной существующей в сфере военной службы). Однако процесс создания подобной системы крайне сложен и затянут во времени, что создает пробел в текущем регулировании данного вопроса.

О том, что гражданские государственные служащие остаются «уязвимой категорией» для реализации своих прав в сфере труда, если продолжить рассматривать ту же проблему института служебного контракта, свидетельствует и судебная практика Конституционного Суда (см., например, Постановление КС РФ от 06.12.2012 N 31-П2). Определение вида и объема социальных гарантий, а также случаев их предоставления является прерогативой федерального законодателя (Мамлина, 2013), однако оно не должно обнаруживать противоречия с Конституцией РФ. Тем не менее мы можем наблюдать подобную ситуацию при рассмотрении ч. 3 ст. 37 ФЗ N 79 от 27.07.2004, включающей широкий перечень гарантий, предоставляемых

гражданским служащим в случае увольнения по инициативе представителя нанимателя. В указанном положении при этом не содержится каких-либо запретов на увольнение беременных сотрудниц, не находящихся в отпуске по беременности и родам. В то же время положение ТК РФ (ст. 261), не допускающая подобной ситуации, на гражданских служащих не распространяется, что уже создало ряд негативных прецедентов в судебной практике, повлекших обращение государственных служащих в КС РФ. Упомянутым выше решением КС РФ была предпринята попытка распространения норм ТК РФ, устанавливающих повышенные гарантии беременным женщинам, на лиц, осуществляющих гражданскую службу в таможенных органах. Тем не менее принятое решение «хотя и дает представление об общей правовой позиции Конституционного Суда, в то же время не может быть подвергнуто расширительному толкованию» (Зубач, 2014). Вопрос о возможности распространения норм ТК на государственных служащих остается открытым, хотя такая трактовка противоречит ст. 19 (ч. 1, 2), 37 и 38 (ч. 1), 55 (ч. 3) Конституции РФ. Поэтому необходимо внести уточнения в законодательство о государственной гражданской службе и подзаконные акты для обеспечения баланса интересов государства и гражданских служащих. Следует отметить, что то же военное законодательство (Положение о порядке прохождения военной службы, ст. 34, п. 25) не допускает ситуации расторжения контракта по беременности военнослужащей (даже в ситуации истечения срока контракта в период отпуска по уходу за ребенком), предоставляя более широкие социальные гарантии и защиту данной категории граждан, что позволяет говорить о возможности экстраполяции данных положений, отражающих приоритеты охраны материнства и детства, в законодательство о гражданской службе. Дискриминативной представляется и ст. 27 ч. 3 ФЗ N 70 от 27.04.2004 применительно к той же категории беременных служащих гражданской службы. Так, данная статья устанавливает отсутствие испытательного срока только для беременных служащих, пребывающих в должности, но не вновь поступающих на службу.

Нужно сказать, что неоднозначно устанавливается испытательный срок и для гражданских служащих, назначаемых на должности в случаях, включающих ситуацию перевода из другого органа в связи с его реорганизацией, ликвидацией или сокращением должности гражданской службы. В отсутствие данных условий испытательный срок может быть назначен. Однако при переводе служащего из другого государственного органа замещение должности и присвоение классного чина свидетельствуют о профпригодности работника к осуществляемой службе согласно результатам аттестации. Соответственно, проведение вторичного испытания не может выступать проверкой профессиональных навыков служащего. Фактически вопрос об испытательном сроке (согласно ст. 27 ФЗ N 79 от 27.07.2004) относится к компетенции представителя нанимателя. Сравнивая данную практику с положением в других видах ГС, следует отметить, что еще более императивный характер в части испытательного срока носит законодательство о военной службе. Здесь отсутствует широкий перечень лиц, освобождаемых от испытания (аналогичный положениям законодательства о ГС). Поэтому

ни наличие беременности, ни перевод служащего на другое место деятельности по тем или иным причинам не могут рассматриваться в качестве основания для отмены испытательного срока (ст. 34 ФЗ N 52 от 28.03.1998).

В то же время еще менее урегулированная ситуация наблюдается в анализируемых областях в правоохранительной сфере ввиду отсутствия закона «О правоохранительной службе». В отдельных актах, регулирующих деятельность различных типов правоохранительных органов, отсутствует перечень условий отмены испытательного срока, аналогичных положениям законодательства о гражданской службе, в то же время в них можно обнаружить предпосылки сокращения срока испытания для сотрудников ряда категорий по решению руководства соответствующего органа. В частности, это допустимо для граждан РФ, «осуществляющих профессиональную деятельность по реализации функций, прав и обязанностей таможенных органов, входящих в систему правоохранительных органов РФ» (п. 2 ст. 9 ФЗ N 114 от 21.07.1997 «О службе в таможенных органах РФ»), и для граждан, «проходящих испытание в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ» (п. 24 Положения о правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ). В то же время в других законодательных актах, определяющих деятельность сотрудников таможенной службы (как гражданских служащих, так и сотрудников правоохранительной сферы), можно наблюдать и четко регламентированные условия освобождения от испытательного срока. Так, Инструкция ФТС России не содержит закрытого перечня, но отсылает к положениям законодательства РФ о труде. Соответственно, в данную категорию попадает тот же рассмотренный нами ранее пример беременных женщин. Следует отметить, что отдельными подзаконными актами в правоохранительной сфере, в частности упомянутым ФЗ N 114 от 21.07.1997, испытательный срок не относится к числу существенных условий служебного контракта (эта норма закона распространяется и на гражданских служащих, и на сотрудников правоохранительной службы таможенных органов), не допуская при этом его полной отмены (как в ФЗ N 79 от 27.07.2004). Минимальный срок испытания не установлен и определяется в каждом конкретном случае, исходя из качеств лица, поступающего на службу в таможенные органы. Различается и статус лиц, определенных двумя законодательными актами. Так, согласно ч. 1 ст. 27 ФЗ N 79, на период испытания гражданин РФ считается принятым на ГС и с ним заключается служебный контракт. В свою очередь, в период испытания с лицом, поступающим на должность сотрудника таможенного органа, заключается срочный трудовой договор в соответствии с законодательством РФ о труде. Гарантией защиты интересов служащих таможенных органов, проходящих испытание, является то, что этот период засчитывается в выслугу лет для назначения процентной надбавки к окладу денежного содержания, а также в выслугу лет для назначения пенсий. Близкую к вышеуказанной норму можно наблюдать и в ФЗ «О полиции», в котором данные вопросы прямо не определены, но, согласно положениям п. 2 гл. 7 в части вопросов, не урегулированных данным законодательным актом, отнесены к правово-

му полю ТК РФ. В то же время проблема гармонизации законодательства о ГС с ТК РФ, по мнению Конституционного Суда РФ, остается достаточно дискуссионной и должна рассматриваться строго избирательно, исходя из специфики каждого органа, вида ГС и регулируемого аспекта. В противном случае, при обеспечении государственных служащих гарантиями по трудовому законодательству будет нарушен баланс льгот и ограничений ввиду наличия дополнительных преимуществ в данной сфере, обеспечиваемых нормативными основами, регулирующими вопросы ГС. Эти факты позволяют сделать вывод о необходимости уточнения норм законодательства о гражданской службе в рассмотренных категориях и межвидовой гармонизации законодательства, а также гармонизации НПА в рамках отдельных видов ГС, в первую очередь правоохранительной.

Вопрос гармонизации крайне актуален в настоящее время и для такого аспекта, как прекращение служебного контракта государственного служащего по достижении предельного возраста. Для всех действующих видов ГС сегодня установлен предельный возраст замещения соответствующих должностей. В то же время представителю нанимателя в законодательных актах, дифференцирующихся по различным видам ГС, предоставляется право продлить срок ГС сверх предельного возраста. Например, такое право (но не более чем до 65 лет, в оговоренных случаях – 70 лет) дается в сфере гражданской службы. Однако при наличии указанного права до сих пор не определен правовой механизм пролонгации служебного контракта (Матвеев, 2011). В результате правовые основы допускают ситуацию продления срока гражданской службы, однако не самого служебного контракта. Неурегулированная норма законодательства предоставляет нанимателю возможность варьировать вопрос заключения контракта с гражданским служащим в пределах 1 года, 3 или 5 лет, что противоречит принципу профессиональной стабильности и устойчивости служебного положения. В то же время в подзаконных актах, определяющих деятельность служащих в различных видах органов, мы можем наблюдать более четко оговоренные нормы. Так, например, срок пребывания на службе сотрудников таможенных органов при достижении предельного возраста может быть продлен руководителем органа в каждом конкретном случае до 5 лет (ст. 49 ФЗ N 114 от 21.07.2007). В то же время допустимы одно- и трехлетний контракты. Основные отличия правового регулирования отношений, связанных с достижением предельного возраста пребывания на службе гражданских служащих и сотрудников таможенных органов, состоят в том, что для первых введен единый предельный возраст пребывания на службе (60 лет) и установлен более широкий перечень оснований для продления указанного срока, который в отдельных случаях по решению Президента РФ может быть продлен до 70 лет. В свою очередь, в законодательстве о военной службе (ст. 10, п. 1 Постановления о порядке прохождения военной службы) мы можем наблюдать оговорку о возможности заключения 10-летнего контракта (до достижения 65-летнего возраста) с достигшими предельного возраста пребывания на службе при условии изъявления ими подобного желания. Однако и в данном случае эта норма не носит характер императива.

Следует заметить, что выступающее составной частью социальных гарантий государственным служащим пенсионное обеспечение данной категории, как и ранее рассмотренные аспекты, также не в полной мере соответствует предъявляемым требованиям унификации законодательства. ФЗ N 58 от 27.05.2003 в ст. 14 устанавливает, что «стаж государственной службы определяется в соответствии с федеральными законами о видах государственной службы, о государственном пенсионном обеспечении граждан РФ, проходивших государственную службу, и их семей и законами субъектов России». Вместе с тем ст. 6 данного закона констатирует единство системы ГС. Такое же единообразие для всех видов ГС закон распространяет на государственное пенсионное обеспечение (ст. 52), медицинское и санитарио-курортное лечение и иные виды. С одним из противоречий, касающихся вопросов регламентации пенсионного обеспечения, мы сталкиваемся в статье 4. ФЗ N 166 от 15.12.2001 «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», устанавливающей права на пенсионное обеспечение для федеральных гражданских служащих и военнослужащих из числа госслужащих. Такая неоднозначная формулировка категорий служащих, претендующих на социальные гарантии, явно противоречит действующей видовой классификации ГС в РФ, исключая и выводя за рамки правового поля служащих правоохранительных органов. При этом углубленный анализ указанной статьи Закона демонстрирует неоправданно расширительное толкование в нем категории «военнослужащие», противоречащее ФЗ N 76 от 27.05.1998. Так, в их число включены граждане, проходившие военную службу в ВС РФ и ОВС СНГ, ФПС РФ и органах ПС РФ, ВВ МВД РФ и в железнодорожных войсках, органах ФАПСИ, войсках гражданской обороны, органах ФСБ и пограничных войсках, органах ФСО, органах СВР, лица, проходившие службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, прокурорские работники, сотрудники СК, таможенных органов, налоговой полиции, органов ФСКН, органов уголовно-исполнительной системы РФ. Устанавливающий подобное расширительное толкование правовой акт не предоставляет дополнительных уточнений по вопросу причисления к категории военнослужащих, например, прокурорских работников и в то же время по исключению из их числа судей, также получающих государственное пенсионное обеспечение и не входящих в категорию гражданских служащих. Указанный перечень лиц, входящих в категорию военнослужащих, имеющих право на государственную пенсию, также обнаруживает противоречие с ФЗ N 4468-I от 12.02.1993 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей». Из последнего, в частности, исключены служащие прокуратуры, а также таможенных органов.

Еще одна правовая коллизия, свидетельствующая об отсутствии унификации в области пенсионного обеспечения служащих различных видов ГС, выявляется при рассмотрении положений ст. 7 ФЗ от 15.12.2001 N 166-ФЗ,

которая предусматривает пенсию гражданским служащим, имеющим стаж не менее 15 лет, в размере 45% среднемесячного заработка. За каждый год стажа сверх 15 лет пенсия повышается на 3% также от среднемесячного заработка, но не может превышать 75% от него. Ст. 21 регулирует начисление пенсии для федеральных гражданских служащих и регламентирует им начисление пенсии «из расчета среднемесячного заработка за последние 12 полных месяцев федеральной гражданской службы, предшествующих дню ее прекращения». В свою очередь, пенсионным обеспечением военнослужащих, согласно ст. 14 ФЗ от 12.02.1993 N 4468-I, предусматриваются начисление пенсии в размере 50% от «...оклада по должности, воинскому или специальному званию (без учета повышения окладов за службу в отдаленных, высокогорных местностях и в других особых условиях) и процентная надбавка за выслугу лет, включая выплаты в связи с индексацией денежного довольствия...».

Необходимо подчеркнуть, что наряду с указанными законодательными актами пенсионное обеспечение государственных служащих регламентируется достаточно значительным спектром законов (в их составе насчитывается более 10 наименований, не считая подзаконные акты), что с позиции системного подхода препятствует созданию прозрачной системы социальной защиты данной категории. При этом в различных актах законодателем используются подходы к определению структуры ГС и соответствующих категорий государственных служащих, вступающие в диссонанс с основными законами, определяющими статус служащих данных категорий и их деятельность. Это существенно затрудняет расчет и начисление пенсионного обеспечения. Кроме того, не приняты и многие нормативные акты, к которым наблюдается отсылка в законодательстве, регулирующем пенсионное обеспечение государственных служащих. Например, к ФЗ N 79 от 27.07.2004 (согласно п. 11 ч. 1 ст. 52) не принят законодательный акт, регламентирующий проблемы пенсионного обеспечения работников, состоявших на ГС, и их семей.

Таким образом, законодательство в части начисления пенсий государственным служащим не отвечает требованию единообразного подхода. Определение стажа не является единым для всех видов ГС, что ведет к существенным отличиям в пенсионном обеспечении гражданских служащих и военнослужащих. Также в регионах действуют свои порядки, определяющие заработную плату государственных служащих. И здесь границы «вознаграждения» толкуются расширительно, так как субъекты РФ выплачивают пенсии из своих бюджетов и вправе самостоятельно начислять надбавки и повышающие коэффициенты.

Продолжая анализ, обратимся к такой социальной гарантии государственных служащих, как обеспечение жильем. Существенные проблемы в регламентации социальных льгот в данной области создает отсутствие федерального закона о правоохранительной службе, хотя существенным шагом следует признать Закон «О полиции» (Барабашев, 2013). В 2007 г. законопроект о правоохранительной службе был отклонен Минфином России в связи с рядом принципиальных вопросов, касающихся невозмож-

ности финансирования позиций, вытекающих из положения правового акта. Так, законопроект предполагает включение сотрудников всех силовых структур – от МВД до службы судебных приставов – в единую систему правоохранительной службы (аналогично военной и гражданской службе) и унификацию правил службы. В то же время, несмотря на декларацию принципа унификации, положение служащих правоохранительных органов в законодательном акте приобретает выраженные отличия от служащих других видов в части социальных гарантий, в том числе в части жилищного обеспечения. Ст. 74 законопроекта, регламентирующая правовые основы обеспечения служащих правоохранительной службы жилыми помещениями для постоянного проживания, создает более высокий уровень социальных гарантий работникам данной службы по сравнению с военно-служащими, а также гражданскими служащими. Эта позиция законодателя уже нашла отражение и в ФЗ «О полиции», который, в отличие от ранее действующего закона («О милиции», ст. 30), содержит законодательное закрепление обязательного наличия у полиции специализированного жилищного фонда (ст. 44, п. 2).

Следует еще раз подчеркнуть, что на сегодняшний день отсутствует законодательно установленный исчерпывающий перечень правоохранительных органов. Отнесение того или иного вида деятельности к правоохранительным органам указано в отдельных нормативных актах. ФЗ от 17.01.1992 N 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» относит к правоохранительным органам органы ВД, органы ФСБ, органы ФСКН; органы таможенной службы дополняют перечень Законом «О службе в таможенных органах Российской Федерации», аналогичное замечание можно сделать о Законе от 28.12.2010 N 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» и прочих смежных законодательных актах. Более того, нельзя не отметить, что в 2014 г. Минюст России подготовил поправки в ст. 2 N 58-ФЗ от 27.05.2003, предусматривающие исключение из перечня видов ГС правоохранительной службы. В случае принятия данного законопроекта система ГС будет включать гражданскую службу, военную службу и иные виды служб. Можно предположить, что внесение широкого понятия «иные виды служб» позволит законодателям в дальнейшем, с одной стороны, устранить существующие пробелы в законодательстве и выстроить четкую, однозначную, единую систему законодательного обеспечения (в том числе в области социальных гарантий), с другой, – не защищенную, до момента конкретизации, от расширительного толкования, в том числе в части функций и полномочий органов. В то же время нельзя исключать и совершенно противоположного результата подобного нововведения.

В данный момент затруднительно делать выводы о том, насколько решение об исключении правоохранительной службы из структуры ГС может выступать оправданным шагом как по отношению к устоявшейся системе, так и к статусу ее служащих. Однако нельзя не признать, что опыт реформирования функционала правоохранительной службы мог бы служить плодотворной почвой для заимствования другими видами ГС. В качестве примера в данном случае можно привести такой орган, как МВД. Уже сей-

час МВД России удалось в ходе модернизации исключить из своей деятельности такие избыточные функции, как проведение техосмотра автомобилей, осуществление контроля деятельности медвытрезвителей, а также деятельности по административному выдворению иностранных граждан и лиц без гражданства. Это позволило осуществить оптимизацию личного состава органов ВД путем сокращения более 20% сотрудников, пересмотра порядка отбора кандидатов на службу, начать ротацию кадрового состава и более целенаправленно осуществлять реализацию процессов повышения квалификации служащих, а также охвата и обеспечения их надлежащими социальными гарантиями, повышения уровня материального стимулирования (Алиев, Калитина, 2010). Последние из указанных процессов также напрямую связаны с принятием ФЗ N 247-ФЗ от 19.07.2011 «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», который можно охарактеризовать как один из первых правовых актов, включающий практически весь комплекс социальных гарантий (ранее содержащихся в различных подзаконных актах), предусмотренных для сотрудников органов ВД. В частности, оптимизация кадрового состава позволила создать предпосылки для более качественного изменения структуры денежного довольствия и его повышения (в части оклада, с учетом уровня инфляции), а также урегулирования вопросов обеспечения служащих органов ВД жильем (ранее этой льготой обладали только служащие, находящиеся на очереди до 01.04.2005) с применением широкого перечня правовых инструментов – единовременная социальная выплата на приобретение квартиры или строительство дома (исходя из рыночной стоимости жилья), предоставление жилого помещения в собственность и по договору социального найма из государственного жилищного фонда, сохранение возможности предоставления служебного жилья (на время службы) и выплаты денежной компенсации за поднаем.

Организационное обеспечение рецепции и экстраполяции правовых инструментов: формирование централизованного органа по управлению государственной службой

Правовая основа вертикали управления ГС РФ отражена в ряде нормативных правовых актов: в Указах Президента РФ N 400 от 25.04.2004 «Об Администрации Президента РФ» и N 727 от 08.07.2004 «Об утверждении Положения об Управлении Президента РФ по вопросам государственной службы». Вместе с тем вопрос управления ГС является предметом конституционного регулирования, устанавливающего равный доступ граждан к ГС и управлению делами государства непосредственно или через представителей (ст. 32 Конституции РФ).

Правомочие Президента РФ по управлению государственной службой следует из конституционных установок ст. 80 (п. 2), обязывающих Президента РФ обеспечивать управляемость всей системы ГС. Необходимо под-

черкнуть, что указанная конституционная норма наделяет Президента РФ на федеральном уровне наиболее широкими полномочиями в сфере ГС. В его компетенции находятся определение целей и направлений кадровой политики, реформирования ГС, назначение или представление к избранию высших должностных лиц. Кроме того, Президентом обеспечивается согласованное функционирование и взаимодействие федеральных органов государственной власти в области работы с кадрами, присваиваются классные чины действительных государственных советников РФ, воинские звания высших офицеров, специальные звания высшего начальствующего состава, высшие специальные звания и классные чины, а также производится награждение государственными наградами. Все это в целом позволяет Президенту РФ определять стратегию и координировать развитие ГС, осуществлять руководство ее системой в масштабах страны.

Несмотря на обширный комплекс мер, предусмотренных законодательной базой, на установленные полномочия Президента РФ, их реализация в практике управления государственной службой только начинает складываться, она затруднительна ввиду сложности самого института государственной власти как конструкции, затрагивающей деятельность многочисленных областей, субъектов и объектов. Так, касаясь практической роли президентства в реализации и модернизации системы ГС, в качестве одного из главных недостатков программы реформирования эксперты (Нормативное правовое обеспечение..., 2010) отмечают одностороннюю избыточную правовую концентрацию на решении проблем ГС – в основном правовыми методами, без соответствия практике, без обратной связи.

О том, что компетенции Президента РФ в области координации вопросов развития ГС страны сегодня неопределенно избыточны, свидетельствует отсутствие ряда правовых актов, регламентирующих эти полномочия. В пользу этого факта говорит и положительная динамика числа нерегламентированных президентских полномочий в исследуемой области. Так, в частности, по сравнению с действовавшим ранее ФЗ N 119-ФЗ от 31.07.1995 в ФЗ N 79 от 27.07.2004 мы можем наблюдать значительную динамику правовой регламентации ГС с помощью указов Президента РФ. Последний из указанных законодательных актов содержит более 15 отсылок к вопросам, которые требуют уточнения с помощью указов (большинство из которых при этом до сих пор не изданы). В качестве примера можно привести вопросы кадрового резерва, подчинения и регулирования деятельности и статуса кадровых служб как элементов системы управления ГС. Часть этих вопросов определена в ряде указов, но их содержание остается нераскрытым, что допускает расширительное толкование на уровне отдельных структур. В подобных условиях, очевидно, требуются адекватное, обеспеченное правовыми механизмами распределение полномочий и зон ответственности между кадровыми службами в различных звеньях государственного управления, создание соответствующей нормативной правовой основы их деятельности, выделение функций единого управления и общей кадровой политики в единый орган федерального масштаба (Турчинов, 2013). В связи с этим представляется необходимым внести соответствующие коррективы в разрабатываемые кон-

цептуальные основы (проект федеральной программы «Развитие государственной службы Российской Федерации (2015–2018 гг.)).

В действующих в настоящий момент нормативных правовых актах отсутствуют принципы управления ГС, что необходимо для юридически строгого и конкретного разделения полномочий органов управления ГС, включая Президента РФ. Наконец, существенный пробел в действующем законодательстве о ГС состоит в отсутствии правового акта, определяющего правовой статус и полномочия субъекта управления ГС. В нашей стране эволюционно сложилась «многополярная» система управления ГС (Барабашев, Клименко, 2010, с. 44). Но без государственного органа по управлению ГС с четко определенными полномочиями и правовым статусом невозможно создать эффективно функционирующую систему управления, вырабатывающую и реализующую стратегию развития ГС. Об этом свидетельствует отечественный и зарубежный опыт (США, ФРГ, Франция, Япония, Казахстан), где органы управления ГС существуют и эффективно действуют на протяжении достаточно длительного периода. Данному органу могут быть делегированы все избыточные в настоящий момент управленческие полномочия различных структур – от самых низших компонентов до вершины вертикали, т.е. Президента РФ.

Нужно заметить, что в таких видах госслужбы, как военная и правоохранительная, уже достаточно давно существуют управляющие механизмы, и в определенных границах они функционируют автономно и успешно. А в гражданской службе отдельные функции управленческого характера в настоящее время распределены по различным органам. В результате создается ситуация, когда реальный центр по управлению ГС переносится на кадровые службы, где организация ГС носит ведомственный характер, что препятствует консолидации государственного аппарата, а вопрос обеспечения служащих теми же государственными гарантиями в условиях неоднозначного законодательного регулирования в итоге решается на местах и носит субъективный характер. В то же время присутствуют межведомственные отношения этих служб, которые никак не регулируются в правовой практике. Так возникают противоречия в области аттестации гражданских служащих. Здесь функции органов управления переданы государственным органам, что препятствует объективной оценке, создавая ситуацию оценки органами самих себя и открывая доступ к тем же государственным гарантиям не по должностным и профессиональным заслугам. Поэтому помимо ранее рассмотренных в статье вариантов возможна определенная рецепция практики, в том числе правовой, действующей в правоохранительной и военной государственной службе (Турчинов, 2013), в то время как законодательство о гражданской службе еще требует существенной доработки.

Очевидно, что в результате должна сложиться такая «вертикальная» модель управления ГС (Борщевский, 2014, с. 66) во главе с Президентом РФ, которая представляет собой единую систему органов управления ГС субъектов Федерации и федерального уровня. Чрезвычайно важно при этом, чтобы органы по управлению ГС регионов не отличались от федерального органа и не носили при этом упрощенного характера в рамках всей системы.

В ряде стран управляющий орган действует при правительстве, однако в современной науке и практике вопрос о создании органа управления ГС при президенте остается дискуссионным. Что касается России, то на наш взгляд, последний из указанных вариантов является все же предпочтительнее по ряду объективных причин. Во-первых, только президент способен выступить в роли противовеса при взаимодействии ГС с политическими акторами. Во-вторых, в состав гражданских служащих помимо работников исполнительной власти входят еще служащие законодательных и судебных, а также других органов. Их подчинение Правительству РФ нелогично, в то время как подчинение Президенту оправданно. Кроме того, именно Президентом РФ утверждается единый реестр должностей государственной гражданской службы РФ.

Структурно централизованный федеральный орган по управлению ГС, находящийся в прямом подчинении Президента РФ, мог бы состоять из трех подразделений: нормативно-правового, организационно-кадрового и контрольно-инспекторского. Это позволило бы осуществить интеграцию централизованных и совещательных начал и выстроить целостную систему централизованного управления федеральной ГС и частично централизованного управления ГС субъектов Федерации со ступенчатым распределением полномочий.

Необходимо отметить, что образование органа управления ГС существенным образом могло бы повысить качество и оперативность разработки необходимых проектов правовых актов в данной области, решая многие концептуально и законодательно не урегулированные вопросы. Помимо этого данная структура могла бы выступить своеобразным административным и правовым арбитром в обеспечении принципов системности, единообразия и унификации видов ГС на практике. Кроме того, данный орган мог бы своевременно обеспечивать Президента актуальной информацией по стратегическим вопросам развития ГС. Возможна также ситуация полного выведения самого управляющего органа из системы органов государственной власти с присвоением ему независимого статуса (с подчинением Президенту РФ).

Представляется целесообразной передача ряда общих функций обеспечивающего характера, свойственных всем видам ГС (такой, как, например, осуществление кадровой политики), в создаваемую специализированную управляющую структуру. Ведь именно перераспределение полномочий выступает одним из наиболее успешных направлений реформы любых крупных систем государственного управления (Барбер, McKinsey, 2007). В первую очередь эту инициативу можно реализовать в органах с незначительной численностью сотрудников на федеральном уровне. В случае результативности указанное предложение может быть нормативно закреплено и экстраполировано на остальные государственные органы, а затем апробировано на практике в условиях создания единой федеральной структуры. Непосредственно из компетенции Президента РФ при этом (за исключением военной сферы) могут быть частично изъяты и делегированы уполномоченному органу кадровые функции назначения или, как минимум, patro-

нажа кадрового резерва и резерва управленческих кадров, осуществление которых требует непрерывного поддержания объемной и актуальной информационной базы о возможных кандидатах, а также существенных временных затрат.

В целом создаваемая модель управления ГС должна учитывать как вертикальную, так и горизонтальную классификацию в сфере ГС.

В определенной степени такая конструкция позволит избежать редукции участия экспертного сообщества до разработки необязательных, с точки зрения исполнения, рекомендаций. Ключевая роль в управлении реформой ГС в нашей стране до сих пор принадлежит институту президентства, при этом от этих процессов в правовом и практическом аспектах отстраняется гражданское общество, которое должно обладать не просто номинальным, а практически подтвержденным правомочием участия в формировании кадрового ядра ГС и регулировании вопросов его обеспечения государственными гарантиями.

Широкий арсенал правовых средств может быть использован в целях поддержки альтернативных (по отношению к позиции власти) точек зрения, при этом «целевое и ситуационное использование правовых регуляторов не должно приводить к чрезмерной регламентации действий, и в то же время необходимо соблюдение законности» (Тихомиров, 2013).

Регламентация вопросов взаимодействия ГС с гражданским обществом требует усиленного внимания в ходе реформирования данного института. В частности, крайне важно активное участие представителей гражданского общества в выработке положения об органе по управлению ГС (включая «болезненный» вопрос – оптимизацию «номенклатуры» президентских назначений и присвоения званий и чинов).

ЛИТЕРАТУРА

1. Алиев Т.Т., Калитина Ю.В. Реформы государственной службы в России: необходимость проведения, задачи, пути реализации и результаты // Современное право. – 2010. – № 10. С. 44–48.
2. Барабашев А.Г. Эволюция государственной службы России: итоги десятилетия (2000–2010): препринт WP8/2013/01. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2013. – 64 с.
3. Барабашев А.Г., Клименко А.В. Ретроспективный анализ основных направлений модернизации системы государственного управления и государственной службы // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 3. – С. 36–72.
4. Борщевский Г.А. Реформирование государственной службы в России: промежуточные итоги и перспективы // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2014. – № 2. – С. 65–87.

5. Воробьев В.В. Проблемы становления и тенденции развития государственной службы России. – М.: РАГС, 2007. – 412 с.
6. Гусев А.В. Проблемы реформирования законодательства о государственной гражданской службе субъектов РФ // Государственная власть и местное самоуправление. – 2005. – № 8. – С. 13–16.
7. Законодательство о службе в таможенных органах Российской Федерации: комментарий / Зубач А.В. М.: Деловой двор, 2014. – 528 с.
8. Казанник А.И. Правовые проблемы формирования муниципальной милиции в Российской Федерации // Вестник Омского университета. – 2006. – № 3. – С. 110–114.
9. Комментарий к ФЗ N 58-ФЗ от 27.05.2003 «О системе государственной службы РФ» и ФЗ N 79-ФЗ от 27.07.2004 «О государственной гражданской службе РФ» / Под общ. ред. Г.В. Мальцева, И.Н. Барцица. – М.: РАГС, 2005. – 80 с.
10. Комментарий к ФЗ N 114-ФЗ от 21.07.1997 «О службе в таможенных органах РФ» / Трунина Е.В. М.: Юстицинформ, 2010. – 60 с.
11. Манчева А.В. Государственная служба: Понятие, виды, принципы // В мире права. – 2000. – № 2. – С. 23–25.
12. Малышева Г.А. Государственные гарантии гражданских служащих: современное административно-правовое регулирование и направления совершенствования: Дисс. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2012. – 227 с.
13. Матвеев С.П. Совершенствование законодательства о государственной службе как фактор укрепления гарантий социальной защиты – С. 116–124.
14. Нормативное правовое обеспечение реформирования государственной гражданской службы в России [Электронный ресурс] // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. – 2010. – № 14 (400). URL: http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2010/VSF_NEW201008051834/VSF_NEW201008051834_p_003.htm (дата обращения: 11.01.2015).
15. Стариков Ю.Н. Что происходит с институтом российской государственной службы? // Журнал российского права. – 2004. – № 9. – С. 11–25.
16. Стариков Ю.Н. Служебное право России: уже реальность или пока научная гипотеза? // Правовая наука и реформа юридического образования. – 2013. – № 3 (26). – С. 99–116.
17. Тихомиров Ю.А. Гражданское общество в фокусе права // Журнал российского права. – 2013. – № 10. – С. 35–45.
18. Турчинов А.И. Профессионализация и кадровая политика. Проблемы развития теории и практики. М.: Флинта, 1998. – 272 с.
19. Турчинов А.И. Проблемы формирования системы управления государственной гражданской службой [Электронный ресурс] // Официальный портал органов власти Чувашской Республики. – 2013. URL: <http://gov.cap.ru/home/49/kadry/turchinov.htm> (дата обращения: 11.01.2015).

20. Черепанов В.В. Управление государственной гражданской службой: Проблемы и пути повышения качества в условиях реформирования // Чиновник. – 2004. – № 1 (29). – С. 48–50.
21. Шпаковский Ю.Г., Романов Е.Ю. Социальная защита государственных служащих в современной России // Право и безопасность. – 2005. – № 3 (16). – С. 23–34.
22. Barber M. Three Paradigms of Public-Sector Reform. London: McKinsey & Company, 2007.

SETTING UP THE CIVIL SERVICE BODY AS AN INSTRUMENT OF LEGAL REGULATION UNIFICATION OF CIVIL SERVICE TYPES AND LEVELS

Barabashev Alexey G.

Head of the State and Municipal Services Chair, Department of State and Municipal Administration, Faculty of Social Sciences, HSE.
Address: National Research University Higher School of Economics,
20 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russian Federation.
E-mail: abarabashev@hse.ru

Prokofiev Vladimir N.

Deputy Head of the State and Municipal Services Chair, Department of State and Municipal Administration, Faculty of Social Sciences, HSE.
Address: National Research University Higher School of Economics,
20 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russian Federation.
E-mail: vprokofiev@hse.ru

Abstract

There are results of a legal comparative analysis of legal regulation of the civil service types related to state guaranties (social protection) for civil servants in the article (namely: remuneration of labor and remunerative incentives, discharge of an administrative contract and re-engagement due to attainment of the maximum service age, provision of housing, pension protection). The article makes it clear that the legal regulation of civil servants' status, state guaranties, rights and duties, restrictions are not enough to comply with the Civil Service Consistency Principle. The main reason for the misbalances and discrepancies of the social protection regulation, depending on civil service types, is redundant powers of different state authorities, starting with the top of the vertical of power- the President of Russia. These powers are implemented in a random way and disorder civil service management.

Perspectives of the legal regulation unification of civil service in the area of social protection are under consideration in the article – reception and extrapolation (unification) of legal instruments for the civil service types and levels (federal and regional). The argument for the necessity to set up a Federal Civil Service Body is the need of an organizational provision of reception and unification of legal instruments. The need of redundant powers handover to the Civil Service Body is proved. The respective offers are presented: the centrally managed Civil Service Body, its immediate subordination to the RF president, different forms of civil society participation in its management (e.g. personnel matters).

Keywords: public service; public servants; types of public service; reform of public service; legal adjustment of public service; system of public service; management of public service system.

Citation: Barabashev, A.G. & Prokofiev, V.N. (2015). *Peredacha izbytochnykh polnomochiy Prezidenta Rossiyskoi Federatsii organu po upravleniyu gosudarstvennoi sluzhboi, kak instrument unifikatsii pravovogo regulirovaniya vidov i urovnei gosudarstvennoi sluzhby* [RF President's Redundant Powers Handover to the Civil Service Body as an Instrument of Legal Regulation Unification of Civil Service Types and Levels]. *Public Administration Issues*, n. 2, pp. 7–28 (in Russian).

REFERENCES

1. Alyev, T.T. & Kalitina, Yu.V. (2010). Reformy gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhby v Rossii: neobkhodimost provedeniya, zadachi, puti realizatsii i rezultaty [Civil Service Reforms in Russia: Necessity, Goals, the Implementation Ways and Results]. *Modern Law*, n. 10, pp. 44–48.
2. Barabashev, A.G. (2013). *Evolutsiya gosudarstvennoy sluzhby Rossii: itogi desiatiletiya (2000–2010)* [Evolution of Public Service of Russia: Results of Decade (2000–2010)]. Preprint WP8/2013/01. Moscow: HSE.
3. Barabashev, A.G. & Klimenko, A.V. (2010). Retrospektivnyi analiz osnovnykh napravleniy modernizatsii sistemy gosudarstvennogo upravleniya i gosudarstvennoy sluzhby [Retrospective Analysis of the Main Directions of Modernization of the System of Public Administration and Public Service]. *Public Administration Issues*, n. 3, pp. 36–72.
4. Borshchevskiy, G.A. (2014). Reformirovanie gosudarstvennoi sluzhby v Rossii: promezhutochnye itogi i perspektivy [Civil Service Reform in Russia: Intermediate Results and Prospects]. *Public Administration Issues*, n. 2, pp. 65–87.
5. Vorobiev, V.V. (2007). *Problemy stanovleniya i tendentsii razvitiya gosudarstvennoy sluzhby Rossii* [Problems of Formation and Development Trends of Russian Civil Service]. Moscow: RANEPa.

6. Gusev, A.V. (2005). Problemy reformirovaniya zakonodatelstva o gosudarstvennoy grazhdanskoj sluzhbe sub'ektov RF [Problems of the Law on the Civil Service of the RF subjects Reforming]. *Gosudarstvennoe i mestnoe samoupravlenie*, n. 8, pp. 13–16.
7. Zubatch, A.V. (ed.) (2014). *Zakonodatelstvo o sluzhbe v tamozhennykh organakh RF: kommentariy* [The Legislation on Service in Customs Authorities of the Russian Federation: Comments]. Moscow: Delovoy dvor.
8. Kazannik, A.I. (2016). Pravovye problemy formirovaniya munitsipalnoy militsii v RF [Legal Problems of the Formation of Municipal Militia in the Russian Federation]. *Bulletin of Omsk university*, n. 3, pp. 110–114.
9. Maltsev, G.V. & Bartsits, I.N. (eds.) (2005). *Kommentariy k Federalnomu zakonu N 58-FZ ot 27.05.2003 «O sisteme gosudarstvennoi sluzhby RF» I Federalnomu zakonu N 79-FZ ot 27.07.2004 «O gosudarstvennoi grazhdanskoj sluzhbe RF»* [The Comment to Federal Law N 58-FZ of 27.05.2003 «About the System of Public Service of the Russian Federation» and Federal Law N 79-FZ of 27.07.2004 «About the Public Civil Service of the Russian Federation»]. Moscow: RAPS.
10. Trunina, E.V. (ed.) (2010). *Kommentariy k Federalnomu zakonu N 114-FZ ot 21.07.1997. «O sluzhbe v tamozhennykh organakh RF»* [The comment to Federal Law N 114-FZ of 21.07.1997. «About Service in Customs Authorities of the Russian Federation»]. Moscow: Yustitsinform.
11. Mancheva, A.V. (2000). Gosudarstvennaya sluzhba: ponyatie, vidy, printsipy [Public Service: Concept, Types, Principles]. *V Mire Prava*, n. 2, pp. 23–25.
12. Malysheva, G.A. (2012). Gosudarstvennye garantii grazhdanskikh sluzhashchikh: sovremennoe administrativno-pravovoe regulirovanie i napravleniya sovershenstvovaniya. [State guarantees of civil servants: modern administrative and legal adjustment and directions of improvement] (PhD Thesis). Voronezh: VSU.
13. Matveev, S.P. (2011). Sovershenstvovanie zakonodatelstva o gosudarstvennoi sluzhbe kak faktor ukrepleniya garantiy sotsialnoy zashchity gosudarstvennykh sluzhashchikh [Improvement of the Legislation on Public Service as Factor of Strengthening of Guarantees of Social Protection of Public Servants]. *Vestnik Voronzhskogo Instituta MVD Rossii*, n. 4, pp. 116–124.
14. *Normativnoe pravovoe obespechenie reformirovaniya gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhby v RF* (2010) [Normative Legal Support Reform of the Civil Service Reform in the Russian Federation]. Available: http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2010/VSF_NEW201008051834/VSF_NEW201008051834_p_003.htm (accessed: 15 May, 2015).
15. Starilov, Yu.N. (2004). Chto proiskhodit s institutom rossiyskoi gosudarstvennoi sluzhby? [What's Going on with the Institute of the Russian Civil Service?]. *Zhurnal Rossiyskogo Prava*, n. 9, pp. 11–25.
16. Starilov, Yu.N. (2013). Sluzhebnoe pravo Rossii: uzhe realnost ili poka nauchnaya gipoteza? [Service Law in Russia: a Reality or until a Scientific Hypothesis?]. *Pravovaya Nauka i Reforma Yuridicheskogo Obrazovaniya*, n. 3 (26), pp. 99–116.

17. Tikhomirov, Yu.A. (2013). Grazhdanskoye obshchestvo v fokuse prava [Civil Society from the Perspective of Law]. *Zhurnal Rossiyskogo Prava*, n 10, pp. 35–45.
18. Turchinov, A.I. (1998). *Professionalizatsiya i kadrovaya politika. Problemy razvitiya teorii i praktiki* [Professionalizing and Personnel Policy. Theory and Practice Development Problems/Development Theory Practice]. Moscow: Flinta.
19. Turchinov, A. (2013). Problemy formirovaniya sistemy upravleniya gosudarstvennoi grazhdanskoy sluzhboy [Formation Problems of Formation the Managing System State Civil Service Managing System]. Available: <http://gov.cap.ru/home/49/kadry/turchinov.htm> (accessed: 15 May, 2015).
20. Cherepanov, B.B. (2004). Upravlenie gosudarstvennoi grazhdanskoy sluzhboy: problemy i puti povysheniya kachestva v usloviyakh reformirovaniya [Management of the State Civil Service: Problems and Ways to Improve the Quality in Terms of Reforming]. *Chinovnik*, n. 1 (29), pp. 48–50.
21. Shpakovskiy, Yu.G. & Romanov, E.Yu. (2005). Sotsialnaya zashchita gosudarstvennykh sluzhashchikh v sovremennoi Rossii [Social Protection of Public Servants in Modern Russia]. *Pravo i Bezopastnost*, n. 3 (16), pp. 23–34.
22. Barber, M. (2007). *Three Paradigms of Public-Sector Reform*. London: McKinsey & Company.

ТРАНСФОРМАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРОЙ: ЗАПРОС НА СОЦИАЛЬНЫЕ ИННОВАЦИИ

Краснопольская И.И., Мерсиянова И.В.*

Аннотация

В статье рассматриваются социальные инновации как новые решения задач социальной сферы. Приведены основные характеристики социальных инноваций. На теоретическом уровне обосновывается необходимость инновационных изменений в государственном управлении социальной сферой для повышения результативности принимаемых решений. Организации третьего сектора рассматриваются как наиболее перспективные акторы в развитии социальных инноваций, поскольку развитый третий сектор создает возможности реализации и последующего распространения новых идей и подходов, инициированных гражданами, а также разрабатывает собственные инновационные решения. На основе анализа российских эмпирических данных (опросы представителей федеральной элиты в 2008 (n = 303), 2011 (n = 300), 2013 (n = 300), 2014 (n=300) гг.); всероссийский опрос населения (18+) в 2014 г. (n=1500)) продемонстрировано, что существует социальный запрос со стороны граждан и представителей федеральных элитных групп на деятельность негосударственных некоммерческих организаций (далее – НКО) в сфере предоставления социальных услуг. Текущую результативность участия некоммерческих организаций представители обеих групп опрошенных пока оценивают на среднем уровне. Это свидетельствует об ожиданиях повышения вклада НКО в социальную сферу и о наличии легитимного запроса на аутсорсинг социальных услуг некоммерческими организациями.

Ключевые слова: социальные инновации; некоммерческие негосударственные организации; гражданское общество; гражданское участие; социальная сфера; государственная социальная политика.

В контексте переосмысления и критики идей государства всеобщего благосостояния (Esping-Andersen, 1990; Janoski, Hicks, 1994; Pierson, 2001; Alcock, Powell, 2011) все большее доверие и признание вызывает новая кон-

* Краснопольская Ирина Игоревна – научный сотрудник, Международная лаборатория исследований некоммерческого сектора Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». 101978, Москва, Славянская площадь, 4, стр. 2. E-mail: ikrasnopol'skaya@hse.ru

Мерсиянова Ирина Владимировна – кандидат социологических наук, директор Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора; заведующая кафедрой экономики и управления в негосударственных некоммерческих организациях факультета государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: imersianova@hse.ru

цепция решения задач социальной сферы, получившая название welfare mix (Esping-Andersen, 1990; Abrahamson, 1992; Donati, 1992; Evers, 1995). Общую идею welfare mix можно сформулировать таким образом: в пост-индустриальных странах не только государство, но и частные компании, некоммерческие организации и граждане действуют в сферах, бывших прежде государственной монополией. Например, это социальная сфера, где происходит активное перераспределение ролей, растет независимость государства, частного и третьего секторов в предоставлении социальных услуг, где некоммерческие организации уже получили формальное признание как партнеры государства в определении курса социальной политики (Dilemmas of the Welfare Mix, 2002). Задачи социальной сферы, таким образом, в современных условиях могут и должны решаться не исключительно мерами государственной социальной политики, но при активном участии различных заинтересованных сторон. Снижение нагрузки с государственного социального обеспечения возможно за счет синергетического использования ресурсов стейкхолдеров – частных компаний, некоммерческих организаций и самих граждан. Во введении к Оксфордскому справочнику по управлению редактор говорит о ситуации «управления без государства», подразумевая масштаб перераспределения задач и функций государственного управления социальной сферой среди обозначенных акторов (Aligica, 2014).

Следуя общей логике welfare mix, активно развиваются социальные инновации как инструменты решения социальных задач. Заметный интерес к социальным инновациям проявляют представители органов власти и исследователи государственного управления в связи с необходимостью поиска альтернативы существующим моделям и принципам государственного обеспечения социальной сферы. Социальные инновации рассматриваются как новый подход в решении задач предоставления услуг в социальной сфере, в частности в образовании и здравоохранении, подразумевают активное вовлечение организаций гражданского общества и других заинтересованных сторон.

Необходимость включения частного и некоммерческого секторов в процессы принятия решений по социальным вопросам обсуждается исследователями достаточно продолжительное время. В зарубежной практике коммерческие и некоммерческие организации являются партнерами органов власти в вопросах предоставления социальных услуг, обеспечения гражданского участия, повышения социального и человеческого капиталов для решения проблем местных сообществ. Присутствует явная тенденция минимизации вертикальных, бюрократических и патерналистских принципов организации социальной политики при одновременном распространении более гибких, сетевых моделей управления. Вертикально ориентированные теории государственного управления постепенно сменяются такими новыми подходами, как частно-государственное партнерство, новое государственное управление, сопроизводство, квазирынки и т.д. (Kim, 2006). По заявлению некоторых исследователей, эпоха, когда присутствовало и сохранялось четкое разделение деятельности организа-

ций по секторам, завершена. Сегодня, особенно в социальной сфере, реализация большинства социальных задач зависит от совместной деятельности государственных некоммерческих и коммерческих организаций (Donahue, Zeckhauser, 2011).

Исследовательский фокус в данной статье направлен на вопрос о возможностях развития подобных социальных инноваций в нашей стране. Существует ли необходимая для этого благоприятная среда (enable environment)? Такая среда включает третий сектор – граждан, готовых и способных к самоорганизации и инициативным действиям, а также государственное управление, которое создает соответствующий запрос и законодательное пространство для формирования социальных инноваций, стимулируя рост гражданского участия и соответствующей инфраструктуры третьего сектора. В первой части статьи представлены методология и гипотезы исследования. Во второй части рассматриваются социальные инновации и, в частности, инновации в государственном управлении как один из возможных путей развития межсекторного партнерства для решения задач социальной сферы. В третьей части на основе эмпирических данных дана оценка запроса органов власти на инновационные практики межсекторного взаимодействия, а именно включение НКО в деятельность на рынке социальных услуг. Также приводятся данные о наличии общественного запроса со стороны населения на повышение роли НКО в социальной сфере.

Методология исследования

Задачей авторов стали выявление и характеристика инфраструктурных возможностей развития социальных инноваций в нашей стране в плане участия некоммерческих организаций в решении социальных вопросов. Можно ли говорить о субъективной готовности органов власти и населения «допустить» НКО к более активному, чем сегодня, участию в социальной сфере? Безусловно, и сегодня вклад НКО в социальную сферу нельзя недооценивать. Мы предлагаем проанализировать инновационные изменения в текущих системах взаимодействия, в частности более разноплановое участие НКО, изменение формата взаимодействий органов власти и НКО, делегирование ряда дополнительных функций негосударственным организациям.

Исследование направлено на выяснение наличия и динамики выраженности необходимого социального запроса для развития социальных инноваций в нашей стране. При его отсутствии или низком уровне ожидать существенного изменения положения дел в отечественной социальной сфере было бы преждевременным. Авторы полагают, что, во-первых, со стороны органов власти существует и постепенно возрастает запрос на повышение уровня участия организаций гражданского общества в решении задач социальной сферы. Во-вторых, существует и общественный запрос на повышение участия НКО в социальной сфере. На фоне невысокого уровня удовлетворенности положением дел в социальной сфере

граждане в целом готовы и ожидают участия НКО в решении актуальных проблем в текущей организации предоставления социальных услуг.

Рисунок 1

Распределение ответов респондентов на вопрос: «По Вашему мнению, в каком состоянии – хорошем, удовлетворительном или плохом – находятся сегодня в нашей стране перечисленные отрасли социальной сферы?» (% опрошенных, 2014, n=1500)



Источник: Расчеты авторов.

Эмпирической базой являются результаты исследований, проведенных Центром исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ при поддержке Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ.

Во-первых, это опрос представителей российской элиты на федеральном уровне («лидеров мнений»). Опрос проведен Независимым центром исследований общественного мнения «Глас народа» осенью 2014 г. с использованием метода персонального формализованного интервью по месту работы респондентов. В опросе участвовали: руководители, ответственные работники федеральных министерств и ведомств; руководители предприятий «тяжелой» промышленности в Москве и ближнем Подмоскowie; депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации. В выборку попали представители 39 федеральных министерств, агентств и служб, 100 промышленных предприятий Москвы и ближайшего Подмоскowie, а также депутаты всех четырех партийных фракций Государственной Думы и сенаторы из восьми федеральных округов. Общее число опрошенных – 300 человек. Руководители, ответственные работники федеральных министерств и ведомств обозначены в тексте как «Правительство», руководители предприятий тяжелой промышленности в Москве и ближнем Подмоскowie – как «Предприятия», а депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации – «Парламент». Также в статье

приводится динамика по сопоставимым показателям, полученным в ходе опросов представителей федеральной элиты в 2008 (n = 303), 2011 (n = 300) и 2013 (n = 300) гг. Сбор информации был проведен, как и в 2014 г., Центром «Глас народа» на основе инструментария, разработанного И.В. Мерсияновой и Л.И. Якобсоном.

Во-вторых, это всероссийский опрос взрослого населения (18+). Сбор информации проведен Фондом «Общественное мнение» осенью 2014 г. методом формализованного личного интервью по месту жительства респондента. Программа исследования и инструментарий разработаны И.В. Мерсияновой и Л.И. Якобсоном. Объем выборки – 1500 респондентов, отобранных с учетом социально-демографических характеристик, репрезентирующих взрослое население России по полу, возрасту, типу населенного пункта и пропорциональной представленности по образованию и социально-профессиональной принадлежности. Статистическая погрешность полученных данных не превышает 3,4%.

Социальные инновации в развитии социальной сферы

Тематика публикаций о социальных инновациях отражает основные направления исследований характеристик и роли инноваций в решении задач социальной сферы (European Commission, 2011). Отмечается, что понятие социальных инноваций пока слабо концептуализировано и теоретически оформлено в работах как зарубежных, так и отечественных социальных исследователей (Voorberg, Bekkers, Tummers, 2013). В качестве причин называется преобладание политически ориентированных и коммерческих публикаций (Goldenberg, Sangman, Lehmann, and Hong, 2009; Howalt, Schwarz, 2010; Mair, 2010; Cels, de Jong, Nauta, 2012; Bates, 2012). Действительно, большинство индикаторов развития социальных инноваций включает показатели инновационной деятельности в коммерческом секторе (OECD, 2002; OECD, Eurostat, 2005; OECD, 2011).

Современные зарубежные исследователи предлагают разнообразные определения социальных инноваций, каждое из которых делает акцент на их конкретной роли или черте (Rogers, 2003; Moore, Harley, 2008). Утверждается, что социальные инновации призваны удовлетворять потребностям общества, отвечать на социальные вызовы, предлагать новые или значительно улучшенные продукты и решения, более эффективно отвечающие социальным потребностям в сравнении с существующими опциями, а также развивать социальные взаимодействия и создавать альянсы (Stephan, 2010; Hochgerner, 2011). Значительное число работ посвящено расширению спектра участников в процессах разработки, внедрения и распространения социальных инноваций для решения актуальных социальных вопросов (Osborne, Brown, 2005; Majone, 1989; Thelen, 2003). Это способствует созданию новых институциональных соглашений и сетевого взаимодействия (Gloor, 2005; Bommert, 2010), изменениям устоявшихся принципов межсекторного взаимодействия и роли гражданского общества (European Commission, 2011; Sörensen, Torfing, 2011; Bason, 2010).

Социальные инновации, таким образом, это новые решения (продукты, услуги, модели, процессы и т.д.), которые отвечают социальным потребностям более эффективно, чем текущие решения, и которые способствуют развитию существующих межсекторных взаимодействий и более результативному использованию ресурсов. Социальные инновации приносят пользу обществу и одновременно повышают его способность к самоорганизации (The Young Foundation..., 2012), являясь новой моделью взаимодействия государства и гражданского общества в решении социальных задач. Предполагается рост разнообразия и качества предоставляемых социальных услуг путем активного вовлечения стейкхолдеров в совместную деятельность по решению данных вопросов, а также путем частичной передачи этим сторонам права предоставления и оценки качества социальных услуг.

Основными действующими акторами в производстве социальных инноваций признаются, во-первых, некоммерческие организации и их инфраструктурный потенциал на рынке социальных услуг. Во-вторых, сами граждане, вовлеченные в самоорганизацию, гражданское участие и волонтерскую деятельность в производстве инновационных подходов к решению и профилактике социальных проблем. В-третьих, это органы государственной власти, которые могут разрабатывать и внедрять инновационные проекты в социальной сфере, а также создавать благоприятные условия для их производства и распространения через НКО (Vedres, Stark, 2010; Rogers, 2003; Archibugi, Iammarino, 2002; Kramer, 1981).

Как подробно обосновывается в отчете о научно-исследовательской работе Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ, в производстве общественных благ некоммерческий сектор обладает рядом преимуществ перед коммерческими и государственными организациями¹. В первую очередь, речь идет о способностях некоммерческих организаций к поиску и дальнейшему использованию новых подходов к решению существующих социальных проблем тех или иных групп благополучателей. В процессе своей деятельности НКО «тестируют» инновационные решения, совершенствуя их, и в итоге формируют практику, доступную для тиражирования другими некоммерческими или коммерческими организациями, а также органами власти для решения соответствующих задач. НКО способны разрабатывать и внедрять инновационные услуги социального характера или новые способы оказания уже известных услуг даже в тех случаях, когда экономические издержки разработки и внедрения инноваций не позволили бы применить эти способы оказания услуг коммерческим структурам или государственным учреждениям.

Во-вторых, НКО являются выразителями потребностей и интересов различных общественных групп, в частности интересов сравнительно узких групп нуждающихся. Интересы последних, в силу своей нетипичности, часто выпадают из поля государственной социальной политики. Непосредственная близость НКО к благополучателям повышает валидность предлагаемых решений интересам и потребностям нуждающихся. В-третьих, некоммерческие организации располагают диверсифицированной ресурсной

базой, включающей благотворительные поступления и добровольческий труд. Это обеспечивает известную устойчивость организаций и возможности привлечения разнообразных ресурсов, мобилизации общественных действий и индивидуального вклада граждан в инновационные практики и подходы к решению социальных задач.

Представленные характеристики некоммерческих организаций и их роль в производстве общественных благ являются факторами для межсекторного партнерства государства и НКО в социальной сфере. Прежде всего, это возможность для государственных органов тестирования инновационных социальных услуг в рамках деятельности НКО. В случае успешности инновационной практики происходит ее заимствование и распространение в государственных учреждениях. В противном случае государство не несет практически никаких рисков и убытков в связи с провалом инновационных практик. Вторым заметным преимуществом инновационной деятельности НКО в социальной сфере является сокращение для государства транзакционных издержек модернизации. Инновационная деятельность НКО в определенной степени может компенсировать необходимость социальных реформ. Другими словами, государственная поддержка инновационных НКО сможет оказаться сравнительно менее затратным вариантом модернизационных усилий.

Таким образом, государство и существующие системы государственного управления являются ключевым фактором формирования благоприятной среды для развития социальных инноваций в социальной сфере. Отсутствие содействия со стороны органов власти существенно ограничивает инфраструктурные возможности для разработки, внедрения и распространения социальных инноваций в некоммерческих организациях. Рассмотрим основные принципы инновационной деятельности государственного управления. С их внедрением возможно повышение результативности существующего межсекторного партнерства в целях формирования благоприятной и «помогающей» среды развития социальных инноваций и активного участия НКО в социальной сфере.

В государственном управлении социальные инновации являются зонтичной идеей реформирования и отвечают логике новых парадигм государственного управления, в частности нового государственного управления и открытого государственного управления (Дмитриева, Стырин, 2014). Конечной целью является эффективное управление социальной сферой при активном участии гражданского общества, «чувствительное» к запросам со стороны граждан и изменениям социально-экономических условий (Grimma, Foha, Bainesb, Albertsonc, 2013). Хартлей (Hartley, 2005) предложил понимание «инноваций в государственном управлении» не в качестве категорий, но в качестве одного из направлений инновационного процесса. Этот процесс включает институциональные изменения форм управления, изменения в организации планирования и распределения общественных услуг (приватизация, сотрудничество между государственным, частным и некоммерческим секторами), возникновение способов вовлечения потребителей услуг в их производство.

Инновации в государственном управлении связаны (преимущественно) с реорганизацией процесса принятия решений, который либо не учитывает интересов всех групп, либо представляет собой разбалансированную структуру (Moulaert, Martinelli, Swyngedouw, Gonzalez, 2005), а также с делегированием государством части своих полномочий организациям гражданского общества и частного сектора. Ряд функций госучреждений перераспределяется на уровень некоммерческих организаций, структурам и организациям местных сообществ; для поиска и реализации социальных решений привлекаются волонтеры и отдельные инициативные граждане. Мур и Харлей (2008) так описывают этот процесс: «правительство все чаще находит способы для привлечения дополнительного финансирования, дополнительных работников для выполнения предписанных ему же целей и задач, и все это происходит в рамках закона, либо вновь «узаконивается», либо становится общепринятой повседневной практикой» (Moulaert, Martinelli, Swyngedouw, Gonzalez, 2005). Так, основными характеристиками инноваций в государственном управлении могут быть следующие.

Во-первых, инновации в государственном управлении включают изменения в порядке производства социального блага, вовлечения разнообразных заинтересованных сторон и конечных потребителей в производство этого блага. Происходит смещение уровня решения той или иной социальной проблемы, а также изменение в способах «поставки» социальных благ целевым аудиториям. Решение социальных задач постепенно начинает осуществляться сетевой структурой, обладающей широкими ресурсными возможностями. Этот «выход», в том числе с помощью цифровых технологий, за существующие организационные границы госучреждений и является инновационным.

Во-вторых, инновации в государственном управлении привлекают новые источники финансирования, материальные и нематериальные ресурсы. В каждом конкретном случае привлекаются такие ресурсы, которые ранее не рассматривались в качестве потенциального «помощника» в решении определенной социальной задачи.

В-третьих, инновации в государственном управлении подразумевают делегирование прав определять и оценивать значимость производимого социального блага самим потребителям. Такая смена кажется неизбежным следствием «выхода» производственных систем за организационные границы и вовлечения частных ресурсов. Когда государственные учреждения «мобилизуют частные средства и организации внутри сообществ на достижение своих целей, они утрачивают единоличное право определять то, что должно быть произведено, для кого и каким образом» (Grimma, Foxa, Bainesb, Albertsonc, 2013).

Инновационный подход в государственном управлении, таким образом, характеризуется двумя значимыми изменениями или их комбинацией. Во-первых, это перераспределение обязательств по производству общественных благ; во-вторых, это перераспределение прав принимать решения о том, какие блага и какого качества являются социально важными и востребованными. Если государственное регулирование призвано компенсиро-

вать «провалы» рыночной системы, оказывая поддержку социальноуязвимым категориям населения, то социальные инновации позволяют работать по восполнению «институциональных провалов», которые проявляются в социальной эксклюзии отдельных категорий населения из общественных (например, трудовых) отношений с последующей «стагнацией» (Moulaert, Martinelli, Swyngedouw, Gonzalez, 2005). Некоммерческие организации являются основными авторами в реализации данных задач.

Формирование благоприятной среды для социальных инноваций: российский контекст

Обозначенные в статье характеристики социальных инноваций указывают на то, что они заслуживают самого пристального внимания как новый инструмент совершенствования социальной сферы в условиях диалога государства и организаций гражданского общества. Однако именно сильные стороны социальных инноваций одновременно являются и существенными барьерами их практического применения, в частности в нашей стране. Действительно ли российские органы государственной власти и третий сектор готовы к такому изменению формата межсекторного партнерства, который отвечал бы новым принципам? Речь идет о таких концептуальных чертах инноваций, как включение новых заинтересованных сторон, перераспределение задач и полномочий в предоставлении социальных благ, активные горизонтальные коммуникации.

Развитие социальных инноваций зависит от состояния некоммерческого сектора, уровня общественного участия, от государственной политики и государственного курса на межсекторное партнерство с некоммерческими организациями. Государственная политика имеет первостепенное значение как фактор, создающий условия институциональной стабильности НКО и их участия на рынке социальных услуг с использованием инновационных подходов к решению актуальных социальных проблем.

Актуальное состояние государственной политики в сфере гражданского общества и некоммерческого сектора во многом неоднозначно, хотя очевидны курс на оказание поддержки некоммерческому сектору и ориентация на стратегическое развитие роли НКО как поставщиков социальных услуг и проводников инновационных изменений. С одной стороны, за последние 3–4 года государственная политика в сфере содействия развитию институтов гражданского общества получила существенное развитие. В частности, принята Концепция содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества², вступил в силу Федеральный закон о поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций³, с 2012 г. в рамках Постановления Правительства РФ N 713 «О предоставлении поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям»⁴ выделяются значительные бюджетные средства на поддержку СО НКО и т.д. Роль НКО в оказании услуг в социальной сфере признается на федеральном уровне, отмечаются возможности некоммерческих организаций существенно повысить эффективность использования общественных ре-

сурсов, выделяемых на эти цели, активно внедрять в практику инновационные социальные технологии, привлекать внебюджетные инвестиции для развития объектов социальной инфраструктуры⁵. В частности, в Бюджетном послании Президента РФ о бюджетной политике в 2014–2016 гг. для повышения доступности и качества оказания государственных (муниципальных) услуг ставится задача расширения привлечения НКО и снятия барьеров доступа к оказанию данных услуг. В Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г., утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. N 1662-р, одним из приоритетных направлений долгосрочной политики социальной поддержки населения обозначено повышение роли организаций третьего сектора в предоставлении услуг в социальной сфере. Положения об участии НКО в предоставлении услуг в социальной сфере также внесены в федеральные законы, такие как Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. N 442 «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. N 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», и в ряд других.

С другой стороны, существуют объективные ограничения государственной политики, в том числе несовершенство законодательной базы, наличие негативных инициатив по отношению к отдельным видам НКО, отсутствие у представителей различных уровней власти единого понимания задач развития гражданского общества и третьего сектора с учетом инновационного потенциала НКО, неотработанность инструментов поддержки НКО и т.п.

Ориентация органов власти на вовлечение некоммерческих организаций в деятельность на рынке социальных услуг может с определенной степенью условности рассматриваться как индикатор их реальной готовности к расширению роли НКО в решении социальных проблем. Обратимся к мнениям представителей федеральной элиты о потенциальном и реальном участии некоммерческих организаций в улучшении состояния социальной сферы в нашей стране, рассмотрим их в динамике за 2008–2014 гг., а также сравним с мнением взрослого населения нашей страны, выявленным в ходе всероссийского опроса в 2014 г.

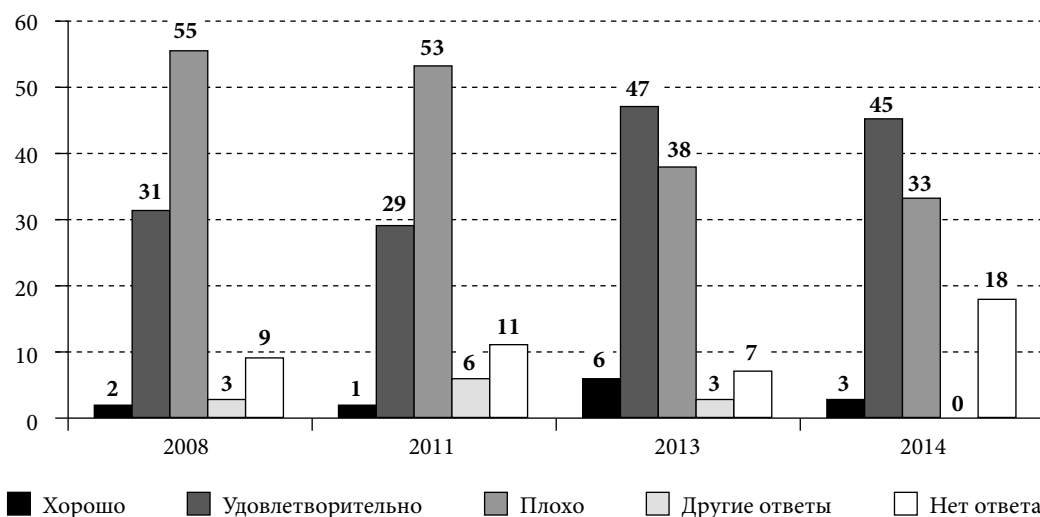
Оценки представителей федеральной элиты роли НКО в решении социальных задач в нашей стране во многом совпадают. Большинство опрошенных (91%) утвердительно отвечают на вопрос «Должны ли общественные, некоммерческие организации наряду с государственными учреждениями участвовать в решении социальных задач в сфере образования, здравоохранения, культуры и т.д.?». При этом среди руководителей правительственных организаций не сомневаются в необходимости участия НКО в решении социальных задач каждые двое из пяти опрошенных (41%), тогда как доля парламентариев, имеющих аналогичное мнение, составляет всего 18%, правда, еще три четверти (75%) законодателей «скорее согласны» с этим мнением. Возражают против участия НКО в решении социальных задач немногие – всего 7% опрошенных лидеров в среднем по группам. Со стороны населения также зафиксирован социальный запрос на вовле-

чение НКО в решение задач социальной сферы – 82% опрошенных россиян считают, что НКО должны участвовать в решении социальных задач.

За последние шесть лет наблюдалась существенная динамика ответов представителей федеральной элиты на вопрос о необходимости участия НКО в решении социальных задач. Прежде всего последовательно сокращалась доля тех, кто считал это участие абсолютно необходимым (с 58 до 32%) и возрастало число относительно согласных с таким подходом (с 29 до 59%). В 2014 г., кризисном с экономической точки зрения, ожидания лидеров относительно участия НКО в социальной политике государства заметно усилились по сравнению с 2013 г. Вероятно, результаты можно интерпретировать как свидетельство того, что государство видит в НКО реальных союзников и помощников в решении социальных задач.

Рисунок 2

Распределение ответов на вопрос «Как в целом сегодня оцениваете вклад общественных, некоммерческих организаций в решение социальных задач в нашей стране?» (в % к числу опрошенных лидеров, 2008 г., n=303; 2011 г., n=300; 2013 г., n=300; 2014 г., n=300)



Источник: Расчеты авторов.

Говоря об оценке текущего вклада НКО в решение социальных задач, представители федеральной элиты и население оценивают его на среднем уровне. Почти половина опрошенных лидеров и опрошенных граждан в целом оценивают вклад НКО удовлетворительно. Среди лидеров мнений только 3% уверены, что НКО хорошо справляются с решением социальных задач. Треть опрошенных, напротив, считают, что НКО работают плохо. Среди населения таких только 15%. Наиболее позитивно оценили участие НКО в социальной политике государства представители правительства, а самые низкие оценки поставили руководители предприятий. Вместе с тем среди представителей федеральной элиты доля тех, кто оценивает деятель-

ность НКО в социальной сфере удовлетворительно, имеет тенденцию к росту. Если в 2008 г. она равнялась 31%, то в 2014 г. – уже 45%. Количество тех, кто неудовлетворительно или плохо оценивает вклад НКО, постепенно снижается – с 55 до 33% соответственно.

Респондентам задавался вопрос о конкретных мероприятиях и действиях со стороны НКО, которые могли бы улучшить ситуацию в той или иной социальной сфере. Представителей федеральной элиты и население спрашивали о возможных направлениях помощи со стороны НКО в образовании, здравоохранении, сфере культуры, социальном обеспечении (помощь малоимущим, престарелым, домам инвалидов, приютам и т.д.) и сфере трудовых отношений. Так, в сфере образования представления о том, чем НКО могут помочь в улучшении ситуации, среди представителей лидеров и населения заметно расходятся. Немного больше половины представителей федеральной элиты считают, что НКО должны прежде всего информировать население о качестве работы учреждений образования, тогда как относительное большинство граждан (38%) полагают, что в первую очередь НКО должны контролировать деятельность этих учреждений. Контроль за работой учреждений образования население выбирало даже относительно чаще, чем лидеры (38% против 33% соответственно). Стоит заметить, что подобное расхождение в ответах наблюдается применительно и к другим отраслям социальной сферы – здравоохранению, культуре и социальному обеспечению. Почти половина представителей лидеров (46%) считают, что роль НКО в сфере образования заключается также в активной работе в данной сфере и оказании образовательных услуг населению, при этом среди населения данное мнение разделяют только 18%. Лишь незначительный процент лидеров и населения считают, что НКО ничем не могут помочь улучшению ситуации в сфере образования (6 и 8% соответственно). Следует отметить, что такого же мнения придерживаются и в отношении остальных отраслей социальной сферы: здравоохранения (4 и 8% соответственно), культуры (4 и 8% соответственно), социального обеспечения (1 и 4% соответственно), трудовых отношений (3 и 5% соответственно).

В вопросах о конкретных действиях со стороны НКО для улучшения ситуации в сфере образования заметна существенная дифференциация ответов по группам лидеров. Со стороны законодателей гораздо чаще, чем в целом, звучали предложения для НКО не только информировать население о качестве работы учреждений образования (75%), но и активно работать в сфере образования, оказывать образовательные услуги населению (65%) и защищать права учащихся (60%). Среди представителей правительства, напротив, заметно выше, чем в целом, доля тех, кто поддерживает предложения привлечь в отрасль добровольные денежные пожертвования (37%) и добровольный безвозмездный труд (30%).

В оценках роли НКО в сфере здравоохранения лидеры и население сходятся во мнении о необходимом участии НКО в защите прав пациентов, о чем заявили соответственно 59 и 45% опрошенных. С другой стороны, проявляются разногласия между лидерами и населением относительно необходимости таких действий, как информирование населения о качестве

работы медицинских учреждений (42 и 27% среди лидеров и населения соответственно) и контроль работы медицинских учреждений (29 и 34% соответственно). Опрошенные граждане, в отличие от представителей федеральных элит, нечасто выбирали такие варианты работы для НКО, как привлечение в отрасль добровольных денежных пожертвований и волонтерского труда (19% среди населения и 37% среди лидеров), оказание медицинских услуг населению (14 и 30% соответственно).

Иерархия ответов лидеров и населения на вопрос о том, чем в наибольшей степени НКО могут помочь улучшению ситуации в сфере культуры, во многом схожа. Например, на первом месте у тех и других стоит оказание услуг населению в сфере культуры (61% – лидеры и 32% – население). Исключение составляет лишь предложение контролировать работу учреждений культуры, которое у лидеров находится на последнем, а у опрошенных граждан – на втором месте. О необходимости информировать население о качестве работы учреждений культуры заявляет 45% лидеров и 28% граждан. Чуть больше трети представителей федеральной элиты хотели бы видеть работу НКО по привлечению в сферу культуры добровольные денежные пожертвования (39%) и добровольный труд (27%). Вновь, как и в случае со сферой образования, парламентарии гораздо чаще, чем в целом, заявляют о целесообразности деятельности НКО по оказанию услуг населению в сфере культуры (80%) и информированию граждан о качестве работы учреждений культуры (61%). Представители правительства чаще подчеркивают необходимость привлекать в отрасль добровольные денежные пожертвования (55%) и безвозмездный труд волонтеров (40%).

Ответы граждан в целом совпадают с рекомендациями представителей федеральной элиты относительно возможного вклада НКО в улучшение ситуации в социальном обеспечении. На первом месте у тех и других стоит предложение выявлять реальные нужды социально незащищенных слоев населения и доводить их до соответствующих органов властей. По оценкам лидеров, социальное обеспечение – это одна из наименее благополучных отраслей наряду со сферой здравоохранения. Видимо, этим объясняется высокий процент тех, кто ожидает от НКО деятельности по привлечению в отрасль добровольного безвозмездного труда (61% среди лидеров и 35% среди населения) и денежных пожертвований (56 и 38% соответственно). О необходимости контроля над работой учреждений социальной защиты со стороны НКО заявили около трети опрошенных. Наименее актуальная деятельность НКО, по мнению опрошенных, это информирование населения о качестве работы учреждений социальной защиты. Так считают около четверти респондентов.

Судя по полученным ответам, значительная часть лидеров и населения видит возможную роль НКО в улучшении положения дел не только в социальной сфере, но и в сфере трудовых отношений. Так, почти две трети тех и других уверены, что НКО могут помочь в защите прав наемных работников (63 и 65% соответственно). Более половины лидеров в целом предлагают НКО содействовать повышению квалификации и переобучению ра-

ботников (60%) и информировать о возможностях трудоустройства (58%). Правда, эти рекомендации поддерживают, соответственно, только 34 и 43% представителей населения. О роли НКО как посредника в переговорах между работниками и работодателями заявляет 34% лидеров и 23% опрошенных граждан. На последних местах в иерархии ответов располагаются такие предложения, как защита прав работодателей (15 и 6% соответственно) и организация забастовок и протестных акций (12 и 4% соответственно).

Текущую результативность участия некоммерческих организаций представители обеих групп опрошенных пока оценивают на среднем уровне. Представители региональных органов власти, в свою очередь, недостаточно высоко оценивают готовность рынка, негосударственных поставщиков, а также собственные возможности регулирования процессов аутсорсинга социальных услуг (Ефремов, 2013). Однако результаты проведенного исследования свидетельствуют о существовании выраженного социального запроса на повышение вклада НКО в предоставление социальных услуг. Наличие подобного запроса и невысокий уровень удовлетворенности обуславливают легитимность включения НКО в социальную сферу. Это открывает возможности трансформации существующих технологий межсекторного взаимодействия органов власти и некоммерческих организаций на основе инновационных принципов.

Обсуждение

Анализ полученных в результате исследования эмпирических данных позволил оценить потенциал развития социальных инноваций для решения задач социальной сферы в нашей стране и увидеть, что это развитие является обоюдным процессом, поскольку развитое гражданское общество, некоммерческий сектор и межсекторное взаимодействие с органами власти формируют для него благоприятную или, иначе, способствующую среду. В качестве одного из аспектов наличия подобных инфраструктурных условий в статье рассматривалась декларируемая готовность представителей российской федеральной элиты к аутсорсингу социальных услуг организациям гражданского общества. Поставленные авторами гипотезы не были опровергнуты в ходе анализа эмпирических данных. Представленные данные можно интерпретировать как одно из свидетельств увеличившейся в последние 5–6 лет готовности представителей органов власти к реализации инновационных принципов государственного управления и в целом создания контекста для взращивания социальных инноваций.

Инновационный потенциал некоммерческих организаций, как было показано выше, может использоваться органами власти в реализации задач социальной политики. Органы власти заинтересованы в использовании новых подходов и инструментов решения социальных задач, которые были разработаны и «прошли проверку» в ходе текущей деятельности НКО. Некоммерческие организации являются благоприятной средой развития социальных инноваций в силу своих структурных характеристик (Krasnopolskaya, Mersiyanova, 2014). Такими характеристиками являются:

аккумуляция различных заинтересованных сторон для решения социальных задач, создание разветвленных сетей взаимодействий; ценностная релевантность деятельности НКО устремлениям локального сообщества или его отдельных групп, тесная коммуникация с местными жителями; диверсификация ресурсов и относительная финансовая устойчивость; активное привлечение волонтерских ресурсов. Данные черты НКО позволяют им более результативно производить и внедрять социальные инновации, чем это возможно в государственных или коммерческих организациях. Для выполнения подобной инновационной роли некоммерческие организации должны обладать достаточно высоким уровнем стабильности и количественных показателей развития сектора, а также иметь возможности и привлекать значительные волонтерские ресурсы для участия в своей деятельности. Однако российский третий сектор пока нельзя считать достаточно окрепшим и обладающим достаточными ресурсами для производства и внедрения социальных инноваций.

Таким образом, мы можем зафиксировать наличие выраженной социальной потребности в участии организаций третьего сектора на рынке социальных услуг, с одной стороны, и недостаток инфраструктурных возможностей для этого – с другой. Задача государственной политики в социальной сфере заключается в гармонизации данного несоответствия для наиболее полной реализации инновационного потенциала некоммерческих организаций.

ЛИТЕРАТУРА

1. Богатырь Н.В. Передавая рецепты: как распространяются пользовательские инновации // Экономическая социология. – 2013. – Т. 14. – № 5. – С. 73–102.
2. Володарская Е.А. Вопросы целевой поддержки отечественной науки // Европейский журнал социальных наук. – 2013. – Т. 1. – № 1. – С. 92–102.
3. Гохберг Л.М. Статистика науки / М.: Тейс, 2003.
4. Гюнтер Ю. Стратегии и политика в сфере науки, технологий и инноваций. – 2013. URL: <http://lei.hse.ru/news/105544136.html> (дата обращения: 30.04.2015).
5. Дмитриева Н.Е., Стырин Е.М. Открытое государственное управление: задачи и перспективы в России // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2014. – № 1. – С. 127–148.

6. Ефремов С.В. Оценка готовности региональных органов власти привлекать независимых поставщиков социальных услуг // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2013. – № 1. – С. 102–122.
7. Иванова Н.И. Национальные инновационные системы. – М.: Наука, 2002.
8. Инновационная инфраструктура вуза: Учебно-методическое пособие / Волков А.Т. и др. Под общей редакцией Медовникова Д.С. – М.: МАКС Пресс, 2011.
9. Инновационный менеджмент // С.Ю. Ляпина, Д.С. Медовников, Е.А. Савелёнок, Т.К. Оганесян и др. Под общей редакцией С.В. Мальцевой. – М.: Юрайт, 2014.
10. Киселева В.В., Фонотов А.Г. Структурные проблемы развития национальной инновационной системы РФ: технологический потенциал отраслей // Инновации. – № 6. – 2013. – С. 48–53.
11. Колосницына М.Г., Киселева В.В. Государственное регулирование инновационной сферы. – М.: Издательский дом ГУ-ВШЭ, 2008.
12. Лебедева Н.М. Влияние ценностей на отношение к инновациям в России и Китае // Общественные науки и современность. – 2010. – № 3. – С. 37–49.
13. Малое инновационное предпринимательство. Кейсы российских компаний. Под общей редакцией Д.С. Медовникова. – М.: МАКС Пресс, 2013.
14. Медовников Д.С., Оганесян Т.К., Розмирович С.Д., Сараев В.В. Управление исследованиями и разработками в российских компаниях: Национальный доклад. – М.: Ассоциация Менеджеров, 2011.
15. Мерсиянова И.В. Благотворительность и участие россиян в практиках гражданского общества: региональное измерение / И.В. Мерсиянова, И.Е. Корнева. НИУ «Высшая школа экономики». – М.: НИУ ВШЭ, 2013.
16. Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года. Минэкономразвития России. URL: http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/innovations/doc20120210_04 (дата обращения: 30.04.2015).
17. Федеральный закон от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике». Стратегия Российской Федерации в области науки и инноваций на период до 2015 г.
18. Якобсон Л.И., Мерсиянова И.В., Беневоленский В.Б., Памфилова Э.А., Краснопольская И.И., Туманова А.С. Справится ли государство в одиночку? О роли НКО в решении социальных проблем: доклад к XII Международной конференции Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» по проблемам развития экономики и общества. Москва, 5–7 апреля 2011 г. / Рук.: Л.И. Якобсон. – М.: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2011.
19. Abrahamson P. (1995). Welfare Pluralism: Towards a New Consensus for a European Social Policy? Current Politics and Economics of Europe. Vol. 5. No. 1. P. 29–42.

20. Alcock P., Powell M. (Eds.), (2011). *Welfare Theory and Development*. SAGE Publications.
21. Aligica P.D. (2014). Book review "The Oxford Handbook of Governance". Edited by David Levi-Faur. *Public Choice*. Vol. 160. No. 1–2. P. 287–290.
22. Bekkers V.J., Tummers L.G., Stuijzand B.G., Voorberg W. (2013). *Social Innovation in the Public Sector: An integrative framework*. LIPSE Working papers. No. 1. Rotterdam: Erasmus University Rotterdam.
23. BEPA (2011). *Empowering people, driving change: Social innovation in the European Union*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
24. Bhatta G. (2003). Don't just do something, stand there! Revisiting the issue of risks in innovation in the public sector. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*. No. 8 (2). P. 1–12.
25. Bund E., Hubrich D.-K., Schmitz B., Mildenerberger G., Krlev G. (2013). *Blueprint of social innovation metrics – contributions to an understanding of opportunities and challenges of social innovation measurement*. TEPSIE, European Commission – 7th Framework Programme, Brussels: European Commission, DG Research.
26. Crepaldi C., E. De Rosa, Pesce F. (2012). *Literature review on innovation social services in Europe*. InnoServ – Innovative Social Services platform Project.
27. Davies A., Caulier-Grice J., Norman W. (2012). *Introduction to Innovation: A literature review of the methods and policies for innovation, a deliverable of the project: 'The theoretical, empirical and policy foundations for building social innovation in Europe' (TEPSIE)*, European Commission – 7th Framework Programme, Brussels: European Commission, DG Research.
28. *Dilemmas of the Welfare Mix* (2002). *The New Structure of Welfare in an Era of Privatization*. Ascoli, Ugo, Ranci, Costanzo (Eds.).
29. Donati P. (1992). *Towards an integrated and synergized social policy. Concepts and strategies*. *Innovation in Social Science Research*. No. 5. P. 97–107.
30. *Empowering people. Driving Change – Social Innovation in the European Union*. 2010. BEPA. Horizon 2020. European Commission (2010). *Social innovation as part of the Europe 2020 strategy*.
31. Esping-Andersen G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press, Cambridge.
32. Evers A. (1995). *Part of the Welfare Mix: the Third Sector as an Intermediate Area*. *Voluntas*. Vol. 6. No. 2. P. 159–182.
33. Grimma R., Foxa C., Bainesb S., Albertsonc K. (2013). *Social innovation, an answer to contemporary societal challenges? Locating the concept in theory and practice*. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*. Vol. 26. No. 4. P. 436–455.
34. Hartley J. (2005). *Innovation in governance and public services: Past and present*. *Public money and management*. No. 25 (1). P. 27–34.

35. Hochgerner J. (2011). Social Innovation. A Call for Broadening of the Innovation Paradigm at the 'Capacity Building on Social Innovation Research and Management in South East Europe' Conference, May 4, 2011, power point presentation.
36. Janoski T., Hicks A.M. (Eds.), (1994). The comparative political economy of the welfare state. Cambridge: Cambridge University Press.
37. Kattel R., Cepilovs A., Drechsler W., Kalvet T., Lember V., Tönurist P. (2012). Can we measure public sector innovation? A literature review. LIPSE Project paper. WP 6 Social innovation indicators.
38. Krasnopolskaya I., Mersiyanova I. (2014). Civil Society as an Environment for Production and Diffusion of Social Innovation. Foresight-Russia. Vol. 8. No 4. P. 40–53.
39. Moore M., Harley J. (2008). Innovations in governance. Public Management Review. No. 10 (1). P. 3–20.
40. Moulaert F., Martinelli F., Swyngedouw E., Gonzalez S. (2005). Towards Alternative Model(s) of Local Innovation. Urban Studies. Vol. 42. No. 11. P. 1969–1990.
41. Osborne S., Brown K. (2005). Managing change and innovation in public service organizations. London: Routledge.
42. Patel M., Sotsky J., Gourley S., Houghton D. (2013). The Emergence of Civic Tech: Investments in a Growing Field. Knight Foundation. URL: http://www.knightfoundation.org/media/uploads/publication_pdfs/knight-civic-tech.pdf.
43. Pierson P. (ed.) (2001). The new politics of the welfare state. Oxford: Oxford University Press.
44. Pollit C., Hupe P. (2011). Talking about Government: The Role of Magic Concepts, in: Public Management Review. No. 13 (5). P. 641–658.
45. Pollitt C. (2011). Innovation in the Public Sector: An Introductory Overview, in: Bekkers V., J. Edelenbos & B. Steijn (eds.). Innovation in the public sector: linking capacity and leadership. Houndsmills: Palgrave MacMillan. P. 35–43.
46. Potts J., Kastle T. (2010). Public sector innovation research: What's next? Innovation: Management, Policy & Practice. No. 12 (2). P. 122–137.
47. Rubalcaba L. (2011). The challenges for service innovation and service innovation policies, in UNECE (ed.). Promoting innovation in the service. New York and Geneva: United Nations.
48. Rueede D., Lurtz K. (2012). Mapping the Various Meanings of Social Innovation: Towards a Differentiated Understanding of an Emerging Concept. Oestrich – Winkel: EBS University.
49. Social innovation in service delivery: New partners and approaches (2013). European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

50. The Young Foundation, Social Innovation Overview, A deliverable of the project: "The theoretical, empirical and policy foundations for building social innovation in Europe" (TEPSIE), European Commission – 7th Framework Programme, Brussels: European Commission, DG Research. 2012.
51. Van de Walle S. (2008). Comparing the performance of national public sectors: conceptual problems. *International Journal of Productivity and Performance Management*. No. 57 (4). P. 329–338.
52. Verschuere B., Brandsen T., Pestoff V. (2012). Co-production: The State of the Art in Research and the Future Agenda co-production of public services. *Voluntas*. No. 23. P. 1083–1101.
53. Voorberg W., Bekkers V., Tummers L. (forthcoming). Co-creation and Co-production in Social Innovation: A Systematic Review and Future Research Agenda.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Отчет о научно-исследовательской работе Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ. Потенциал социальных инноваций в развитии российского гражданского общества. 2014. Номер государственной регистрации 01201462103.
- ² Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2009 г. № 1054-р.
- ³ Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» от 5 апреля 2010 г. № 40-ФЗ.
- ⁴ Постановление Правительства РФ от 23.08.2011 № 713 «О предоставлении поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям».
- ⁵ Пояснительная записка к проекту Дорожной карты «Поддержка доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере» (председатель рабочей группы Якобсон Л.И.). URL.: http://asi.ru/upload/iblock/195/DK_social_16062014_note.pdf. 2014.

TRANSFORMATION OF THE SOCIAL SPHERE ADMINISTRATION: DEMAND FOR SOCIAL INNOVATIONS

Krasnopolskaya Irina I.

Research associate, International Laboratory for Nonprofit Sector Studies of the Centre for Studies of Civil Society and the Nonprofit Sector, HSE. Address: National Research University Higher School of Economics. 4–2 Slavyanskaya Sq., 101978 Moscow, Russian Federation.
E-mail: ikrasnopolskaya@hse.ru

Mersianova Irina V.

PhD (in Sociology), Director of the Centre for Studies of Civil Society and the Nonprofit Sector; Head of the Department of Economics and Management in Non- Governmental Non-Commercial Organizations, HSE. National Research University Higher School of Economics. 20 Myasnitskaya St., 101000 Moscow, Russian Federation.
E-mail: imersianova@hse.ru

Abstract

The article is devoted to social innovations as new solutions and approaches to solving problems in the social sphere. Core features of social innovation are introduced on the theoretical level. Due to certain characteristics of the third sector organizations they have better opportunities to introduce innovative changes and improve efficiency of decisions than private or governmental sectors. Third sector organizations are considered to be most promising actors as they create feasibility and subsequent diffusion of new ideas and approaches initiated by citizens. The empirical base of the analysis includes surveys of Russian federal elites in 2008 (n = 303), 2011 (n = 300), 2013 (n = 300), 2014 (n = 300) years; the all-Russia population survey (18+) in 2014 (n = 1500). The results received demonstrate the presence of a pronounced social demand for increasing the role of non-profits in providing social services. Both the population and elite groups expressed such a demand. However, the current impact of non-profit organizations' participation in providing social services was evaluated below average by all groups of respondents. The article concludes that there are growing expectations of non-profits' contribution in providing social services and evidences of a legitimate request from the government for outsource social services to non-profit organizations.

Keywords: social innovation; non-profit non-governmental organizations; civil society; civic participation; social sphere; state social policy.

Citation: Krasnopolskaya I.I. & Mersianova I.V. (2015). Transformatsiya upravleniya sotsial'noi sferoi: zapros na social'nye innovatsii [Transformation of the social sphere administration: demand for social innovations]. *Public Administration Issues*, n. 2, pp. 29–52 (in Russian).

REFERENCES

1. Bogatyr', N.V. (2013). Peredavaya retsepty: kak rasprostranyayutsia polzovatelskie innovatsii [Submitting Recipes: How to Apply Custom Innovations]. *Ekonomicheskaya Sotsiologiya*, vol. 14, n. 5, pp. 73–102.

2. Volodarskaya, E.A. (2013). Voprosy tselevoy podderzhki otechestvennoy nauki [Questions of Targeted Support of Domestic Science]. *Evropeiskiy Zhurnal Sotsial'nykh Nauk*, vol. 1, n. 1, pp. 92–102.
3. Gohberg, L.M. (2003). *Statistika nauki* [Statistics of Science]. Moscow: Teys.
4. Gunther, J. (2013). *Strategii i politika v sfere nauki, tekhnologiy i innovatsiy* [Strategies and policies in science, technology and innovation]. Available: URL: <http://lei.hse.ru/news/105544136.html> (accessed: 30 April, 2015).
5. Dmitrieva, N.E. Styrin, E.M. (2014). Otkrytoe gosudarstvennoe upravlenie: zadachi i perspektivy v Rossii [Open Governance: Challenges and Prospects in Russia]. *Public Administration Issues*, n. 1, pp. 127–148.
6. Efremov, S. (2013). Otsenka gotovnosti regionalnykh organov vlasti privlekat' nezavisimyykh postavshchikov sotsialnykh uslug [Readiness Assessment of regional authorities to attract third-party social services]. *Public Administration Issues*, n. 1, pp. 102–122.
7. Ivanova, N.I. (2002). *Natsional'nye innovatsionnye sistemy* [National innovation systems]. Moscow: Nauka
8. Medovnikova, D.S. (Ed.) (2011). *Innovatsionnaya infrastruktura vuza: Uchebno-metodicheskoe posobie* [Innovative Infrastructure of the University: Teaching Manual]. Moscow: MAX Press.
9. Maltseva, S.V. (ed.) (2014). *Innovatsionnyi menedzhment* [Innovation Management]. Moscow: Yurait.
10. Kiseleva, V.V. & Fonotov, A.G. (2013). Strukturnye problemy razvitiya natsional'noy innovatsionnoy sistemy RF: tekhnologicheskii potentsial otrasley [Structural Problems of Development of the National Innovation System of the Russian Federation: The Technological Capacity of the Industry]. *Innovation*, n. 6, pp. 48–53.
11. Kolosnitsyna, M.G. & Kiseleva, V.V. (2008). *Gosudarstvennoe regulirovanie innovatsionnoy sfery* [State Regulation of Innovation]. Moscow: HSE.
12. Lebedeva, N.M. (2010). Vliyanie tsennostey na otnoshenie k innovatsiyam v Rossii i Kitae [The Impact of Values on Attitudes Towards Innovation in Russia and China]. *Obshchestvennye nauki i sovremennost*, n. 3, pp. 37–49.
13. Medovnikova, D.S. (ed.) (2013). *Maloe innovatsionnoe predprinimatel'stvo. Keisy rossiyskikh kompaniy* [Small Innovative Entrepreneurship. Cases of Russian Companies]. Moscow: MAKSS Press.
14. Medovnikov, D.S., Oganessian, T.K., Rozmirovich, S.D. & Saraev, V.V. (2011). *Upravlenie issledovaniyami i razrabotkami v rossiyskikh kompaniyakh: Natsional'nyi doklad* [Management of Research and Development in Russian Companies: the National Report]. Moscow: Assotsiatsiya Menedzherov.
15. Mersianova, I.V. (2013). *Blagotvoritelnost' i uchastie rossiyan v praktikakh grazhdanskogo obshchestva: regional'noe izmerenie* [Charity and Participation of Russians in the Practices of Civil Society: Regional Dimension]. Moscow: HSE.

16. Ministry of Economic Development of Russia. *The strategy of innovative development of the Russian Federation for the period up to 2020*. Available: URL: http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/innovations/doc20120210_04 (accessed: 30 April, 2015).
17. Yakobson, L.I, Mersiyanova, I.V, Benevolensky, V.B, Pamfilova, E.A, Krasnopol'skaya, I.I. & Tumanova A.S. (2011). *Spravitsia li gosudarstvo v odinochku? O roli NKO v reshenii sotsial'nykh problem: doklad k XII Mezhdunarodnoy konferentsii Natsional'nogo issledovatel'skogo universiteta «Vysshaya shkola ekonomiki» po problemam razvitiya ekonomiki i obshchestva, Moskva, 5–7 aprelya, 2011g.* [Will the State cope alone? On the Role of NPOs in the Solving of Social Problems: Report to the XII International Conference of the National Research University Higher School of Economics on the Development of Economy and Society, Moscow, April 5–7, 2011. (Hands.: L.I. Yakobson). Moscow: HSE.
18. Abrahamson, P. (1995). Welfare Pluralism: Towards a New Consensus for a European Social Policy?”. *Current Politics and Economics of Europe*, vol.5, no.1, p. 29–42.
19. Alcock, P. & Powell, M. (eds.). (2011). *Welfare Theory and Development*. SAGE Publications.
20. Aligica, P.D. (2014). Book review “The Oxford Handbook of Governance” Edited by David Levi-Faur, *Public Choice*, vol. 160, n. 1–2, pp. 287–290.
21. Ascoli, U. & Ranci, C. (eds.), (2002). *Dilemmas of the Welfare Mix. The New Structure of Welfare in an Era of Privatization*. New York: Springer Science+Business Media.
22. Bekkers, V., Tummers, L.G., Stuijzand, B.G. & Voorberg, W. (2013). *Social Innovation in the Public Sector: An integrative framework* (LIPSE Working papers, n. 1), Rotterdam: Erasmus University Rotterdam.
23. BEPA (2011). *Empowering people, driving change: Social innovation in the European Union*. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
24. Bhatta, G. (2003). Don't just do something, stand there! Revisiting the issue of risks in innovation in the public sector. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, vol. 8, n. 2, pp. 1–12.
25. Bund, E., Hubrich, D.-K., Schmitz, B., Mildemberger, G. & Krlev, G. (2013). *Paving the Way to Measurement — A Blueprint for Social Innovation Metrics. A Short Guide to the Research for Policy Makers* (A deliverable of the project: “The theoretical, empirical and policy foundations for building social innovation in Europe” (TEPSIE), European Commission — 7th Framework Programme), Brussels: European Commission, DG Research.
26. Crepaldi, C., De Rosa, E. & Pesce, F. (2012). *Literature review on innovation social services in Europe*. (InnoServ – Innovative Social Services Platform Project Report), Brussels: European Commission.
27. Davies, A., Caulier-Grice, J. & Norman, W. (2012). *Introduction to Innovation: A Literature Review of the Methods and Policies for Innovation* (A deliverable of the project: “The theoretical, empirical and policy foundations for building social innovation in Europe” (TEPSIE), European Commission – 7th Framework Programme), Brussels: European Commission, DG Research.

28. Donati, P. (1992). Towards an Integrated and Synergized Social Policy. Concepts and Strategies. *Innovation in Social Science Research*, n. 5, pp. 97–107.
29. Eurofound (2013). *Social innovation in service delivery: New partners and approaches*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions
30. European Commission (2011). *Empowering People, Driving Change: Social Innovation in the European Union*, Luxemburg: Publications of the European Union.
31. European Commission (2012). *The Young Foundation, Social Innovation Overview*. (A deliverable of the project: “The theoretical, empirical and policy foundations for building social innovation in Europe” (TEPSIE), European Commission – 7th Framework Programme), Brussels: European Commission, DG Research.
32. Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism.*, Cambridge: Polity Press.
33. Evers, A. (1995). Part of the WelfareMix: the Third Sector as an Intermediate Area. *Voluntas*, vol. 6, n. 2, pp. 159–182.
34. Grimmer, R., Foxa, C., Bainesb, S. & Albertsonc, K. (2013). Social Innovation, an Answer to Contemporary Societal Challenges? Locating the Concept in Theory and Practice. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, vol. 26, n. 4, pp.436–455.
35. Hartley, J. (2005). Innovation in governance and public services: Past and present. *Public money and management*, vol. 25, n. 1, pp. 27–34.
36. Hochgerner, J. (2011). *Social Innovation. A Call for Broadening of the Innovation Paradigm* Paper presented at the Capacity Building on Social Innovation Research and Management in South East Europe Conference, May 4. Available: https://www.zsi.at/object/publication/1598/attach/Hochgerner_Ohrid_03-05-2011.pdf (accessed 15 October, 2014).
37. Janoski, T. & Hicks, A.M. (eds.), (1994). *The Comparative Political Economy of the Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press.
38. Kattel, R., Cepilovs, A., Drechsler, W., Kalvet, T., Lember, V. & Tõnurist, P. (2012). *Can we measure public sector innovation? A literature review*. (LIPSE Project paper. WP 6 Social innovation indicators), Tallinn: Tallinn University of Technology.
39. Krasnopolskaya, I. & Mersiyanova, I. (2014). Civil Society as an Environment for Production and Diffusion of Social Innovation. *Foresight-Russia*, vol. 8, n. 4, pp. 40–53.
40. Moore, M. & Harley, J. (2008). Innovations in Governance. *Public Management Review*, vol. 10, n. 1, pp. 3–20.
41. Moulaert, F., Martinelli, F., Swyngedouw, E. & Gonzalez, S. (2005). Towards Alternative Model(s) of Local Innovation. *Urban Studies*, vol. 42, n. 11, pp. 1969–1990.
42. Osborne, S. & Brown, K. (2005). *Managing Change and Innovation in Public Service Organizations*. London: Routledge.

43. Patel, M., Sotsky, J., Gourley, S. & Houghton, D. (2013). The Emergence of Civic Tech: Investments in a Growing Field. Knight Foundation. Available: URL: http://www.knightfoundation.org/media/uploads/publication_pdfs/knight-civic-tech.pdf (accessed: 5 May, 2015).
44. Pierson, P. (ed.), (2001). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
45. Pollit, C., Hupe P. (2011). Talking about Government: The Role of Magic Concepts. *Public Management Review*, vol. 13, n. 5, pp. 641–658.
46. Pollitt, C. (2011). Innovation in the Public Sector: An Introductory Overview (In: Bekkers, V., Edelenbos, J. & Steijn, B. (eds.), *Innovation in the public sector: linking capacity and leadership*). Houndsmills: Palgrave MacMillan, pp. 35–43.
47. Potts, J. & Kastle, T. (2010). Public sector innovation research: What's next? *Innovation: Management, Policy & Practice*, vol. 12, n. 2, pp. 122–137.
48. Rubalcaba, L. (2011) *The Challenges for Service Innovation and Service Innovation Policies. Review of Experiences and Policies*, New York and Geneva: United Nations, pp. 3–29.
49. Rueede, D. & Lurtz, K. (2012). *Mapping the Various Meanings of Social Innovation: Towards a Differentiated Understanding of an Emerging Concept*. Oestrich –Winkel: EBS University.
50. Van de Walle, S. (2008). Comparing the performance of national public sectors: conceptual problems. *International Journal of Productivity and Performance Management*, vol. 57, n.4, pp. 329–338.
51. Verschuere, B., Brandsen, T. & Pestoff, V. (2012). Co-production: The State of the Art in Research and the Future Agenda co-production of public services. *Voluntas*, n. 23, pp. 1083–1101.
52. Voorberg, W., Bekkers, V. & Tummers, L. *Co-creation and Co-production in Social Innovation: A Systematic Review and Future Research Agenda*. Paper presented at the EGPA Conference, Edinburgh, September 11–13. Available: <http://www.lipse.org/userfiles/uploads/Co-creation%20and%20Co-production%20in%20Social%20Innovation%20-%20a%20Systematic%20Review%20and%20Research%20Agenda,%20Voorberg,%20Bekkers%20&%20Tummers.pdf> (accessed: 5 May, 2015).

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ КОНТРАКТОВ ЖИЗНЕННОГО ЦИКЛА ПРИ ГОСЗАКУПКАХ. ОПЫТ РАЗВИТЫХ СТРАН

Ракута Н.В.*

Аннотация

Предметом данного исследования являются контракты жизненного цикла – форма государственно-частного партнерства в целях повышения эффективности функционирования государственного сектора, ставшая в последнее время популярной в развитых странах. В отличие от традиционных государственных закупок, данные контракты предполагают, что частная организация не только создает объект для использования в общественном секторе, но и осуществляет его последующее сопровождение вплоть до утилизации в конце срока службы. Анализ зарубежного опыта применения контрактов жизненного цикла позволил выделить в числе их преимуществ: высокое качество получаемого объекта, снижение издержек управления объектом, облегчение бюджетного планирования. Однако отмечается наличие ряда трудностей их использования, которые связаны с недостаточностью конкуренции, доступностью кредитных ресурсов, сложностью расчета цены контракта, долгосрочными рисками и существенными транзакционными издержками, а также сложностями, обусловленными качеством управления объектом, негибкостью в долгосрочном периоде и разными видами рисков. Эмпирические исследования применения контрактов жизненного цикла не дают однозначного ответа на вопрос об их сравнительной эффективности, но тем не менее позволяют сделать вывод об их перспективности для внедрения инноваций и снижения издержек развития общественного сектора. В заключение, рассматривая целесообразность применения контрактов жизненного цикла в российской практике, автор приходит к выводу о возможной эффективности их использования в регионах России, где привлечение частного сектора способно стимулировать экономическое развитие.

Ключевые слова: контракт жизненного цикла; государственно-частное партнерство; долгосрочные контракты; государственные закупки; эффективность.

* Ракута Наталья Владимировна – старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления департамента прикладной экономики факультета экономических наук НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». 101000 Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: nracouta@hse.ru

Введение

В последние десятилетия в развитых странах происходит трансформация подхода к государственному управлению. Классическое восприятие государства как института, корректирующего провалы рынка и осуществляющего перераспределительную политику, сменяется восприятием его как института обслуживающего, помогающего раскрытию человеческого потенциала граждан. Научным обоснованием создания государства нового типа стала концепция «Новое государственное управление» (New Public Management, NPM), главными идеями которой стали децентрализация, гражданское участие, административное упрощение, оказание услуг (Оболонский, 2011, с. 53). Реализация этих идей осуществлялась путем изменения пропорции общественного производства и общественного финансирования. Извечный вопрос, что для государства правильнее – производить внутри общественного сектора или приобретать блага у частных агентов, – стал решаться все чаще в пользу последнего варианта.

Заключение контрактов с частным сектором (так называемый аутсорсинг) стало основным экономическим элементом Нового государственного управления. Появился даже термин «контрактное государство», где аутсорсинг ставился во главу угла. Главным аргументом в пользу привлечения частного сектора является признание эффективности конкуренции при организации государственных закупок. Наличие конкуренции побуждает фирму сокращать издержки и поддерживать качество товара, поскольку в противном случае она проиграет в борьбе за покупателя. Многие развитые страны проводили реформирование государственной службы и бюрократического аппарата, ориентируясь именно на этот тезис. В результате там возникла законодательно и институционально оформленная система государственных закупок, включающая в себя как «традиционные» закупки (например, на основе тендеров), так и государственно-частное партнерство (ГЧП). Начиная с 1990-х гг. прошлого века ГЧП принимало разнообразные формы и варьировалось в зависимости от сферы деятельности и уровня развития страны. Наиболее распространенными сферами его применения были и остаются до сих пор транспорт и инфраструктура, образование, здравоохранение, а наиболее популярными формами – концессии, договоры поставки и подряда и др. В последнее время все большую популярность набирает особый вид ГЧП – контракты жизненного цикла (Life Cycle Contract, далее – КЖЦ), о которых пойдет речь в данной статье.

Контракт жизненного цикла представляет собой соглашение, в котором исполнитель принимает на себя обязательства по проектированию, созданию, обслуживанию, эксплуатации, а в отдельных случаях и утилизации некоторого объекта в течение всего времени его эксплуатации, а заказчик обязуется оплачивать результаты работы исполнителя. Предшественниками КЖЦ можно назвать две формы долгосрочного взаимодействия государства и частных агентов – контракты DBFO (Design, Build, Finance, Operate – проектирование, строительство, финансирование, эксплуатация/управление) и DBFM (Design, Build, Finance, Maintain – проектирование, строительство, финансирование, обслуживание).

Заключение контрактов с частным сектором привлекательно, поскольку, с одной стороны, заказчик (государство) не участвует в непосредственном производстве общественного блага, передавая его в частный сектор, и таким образом решается вопрос эффективности производства; с другой стороны, государство осуществляет финансирование проекта – таким образом решается проблема безбилетника, связанная с созданием общественных благ. Основная ценность контракта жизненного цикла заключается в том, что государство получает возможность использовать полезные свойства объекта, не участвуя не только в его производстве, но и в последующем обслуживании и утилизации. Благодаря этому КЖЦ набирает все большую популярность.

За прошедшие десятилетия во многих развитых странах был накоплен достаточно большой опыт использования КЖЦ, создана нормативно-правовая база, разработаны институциональные механизмы, задающие рамки взаимодействия государства и субъектов частного сектора. Вместе с тем, как отмечают многие авторы, всестороннего анализа КЖЦ даже в зарубежной литературе еще не проведено (Yang, Hou, Wang, 2013; Hoppe, Kusterer, Schmitz, 2013; и др.)

Цель данной работы – выделить преимущества и недостатки использования контрактов жизненного цикла в государственном секторе, рассмотреть, как они применяются в развитых странах, и определить, насколько целесообразно их использование в России.

Характеристика контракта жизненного цикла

В последние десятилетия вопросам повышения эффективности функционирования государственного сектора уделяется пристальное внимание. Одним из методов увеличения эффективности расходования бюджетных средств является заключение контрактов с частными фирмами, которые, в свою очередь, прошли длительный этап развития. В научной литературе этот вид деятельности стал называться «традиционные» государственные закупки (OECD, 2008; Hoppe, Kusterer, Schmitz, 2013; и др.), которые противопоставляются новым формам взаимодействия государства и частного сектора, в частности долгосрочным контрактам типа КЖЦ.

Эффективность «традиционных» госзакупок зависит от двух факторов: возможности четко прописать в контракте обязанности сторон (требования к качеству и количеству блага, срокам поставки и т.д.) и наличия потенциальной конкуренции. Таким образом, государство может воспользоваться преимуществами рыночного механизма, действуя в сфере нерыночных трансакций.

Одной из особенностей традиционных государственных закупок является их краткосрочный, реже среднесрочный характер. Тендеры на поставку товаров/оказание услуг проводятся чаще всего ежегодно, что для многих сфер деятельности оправдано и позволяет государству извлечь максимальную выгоду из взаимодействия с частным сектором. Вместе с тем существуют сферы, где необходимо длительное взаимодействие, другими словами, где проекты носят долгосрочный характер. В первую очередь речь идет об инфраструк-

туре – строительстве автодорожных магистралей, морских и речных портов, аэродромов, системы коммунальной инфраструктуры, метрополитена и наземного электрического транспорта и др. Помимо этого долгосрочные проекты могут быть осуществлены в строительстве и эксплуатации и других объектов общественного сектора, таких как больницы, школы и т.д.

Реализуя долгосрочный проект, государство привлекает различные частные фирмы на разных этапах – проектирование, строительство, последующая эксплуатация. При таком подходе оно может получить экономию на издержках, выбирая наиболее предпочтительного поставщика на каждом этапе и уменьшая «долгосрочность» проекта в целом – каждый этап можно рассматривать как самостоятельный проект. Кроме того, повышаются трансакционные издержки конкурсного отбора (например, проведение трех тендеров вместо одного), а также издержки оппортунистического поведения различных участников, которые могут стремиться увеличить свой выигрыш за счет снижения качества предоставляемого блага.

Контракт жизненного цикла является альтернативой традиционному подходу. Его главной отличительной чертой является то, что государство заключает договор с одним частным поставщиком, который берет на себя обязательства по реализации всего комплекса услуг – от разработки проекта и строительства до дальнейшей эксплуатации и утилизации объекта по окончании его срока службы. При таком подходе решается проблема оппортунистического поведения отдельного частного субъекта по отношению к последующему участнику проекта. Фактически происходит интернализация отрицательного внешнего эффекта, что приводит к повышению благосостояния общества. Разумеется, КЖЦ обладает и своими недостатками, о которых будет сказано ниже.

Остановимся подробнее на механизме действия КЖЦ и его отличии от традиционных государственных закупок.

Рисунок 1

Схема традиционных государственных закупок



Рисунок 2

Схема контракта жизненного цикла



На рисунках 1 и 2 показано, как происходит взаимодействие субъектов (государства, потребителей, частных компаний) при разных схемах. При переходе от традиционных закупок к КЖЦ роль государства существенно снижается, что выражается в сокращении уровней взаимодействия с другими участниками. Из центрального субъекта предоставления общественного блага оно превращается в источник финансовых потоков, обеспечивающих возможность производства.

Распределение задач при предоставлении общественного блага потребителям происходит следующим образом.

Заказчик (государство):

- формулирует требования к объекту договора;
- проводит конкурсный отбор среди претендентов на реализацию проекта;
- осуществляет платежи по согласованному графику.

Исполнитель (представитель частного сектора):

- реализует проект на всех этапах – проектирование, строительство, обслуживание объекта;
- осуществляет финансирование проекта (за счет собственных или заемных средств);
- отвечает за качество объекта и его соответствие требованиям, зафиксированным в контракте;
- передает объект в собственность заказчика с момента его ввода в эксплуатацию.

Отдельно стоит остановиться на финансовых потоках в рамках КЖЦ. В отличие от концессий, где частная фирма создает объект и получает доход, собирая плату за пользование, при заключении КЖЦ фирма не взимает платы с потребителей. Этим занимается государство, если плата вообще предусмотрена. После ввода объекта в эксплуатацию государство осуществляет регулярные выплаты поставщику, которые учитывают стоимость первоначального

чальных инвестиций и эксплуатационные расходы. В частности, ежегодные выплаты можно представить, используя метод аннуитетных платежей:

$$E = \frac{L}{k_T(r)}, \quad (1)$$

где E – ежегодный платеж; L – стоимость объекта жизненного цикла; $k_T(r)$ – коэффициент аннуитета за T лет при ставке дисконтирования r . При этом саму стоимость L можно рассчитать следующим образом:

$$L = I_0 + \sum_{t=0}^T C_t \times d_t(r) + U \times dT(r), \quad (2)$$

где I_0 – стоимость создания (строительства) объекта; C_t – текущие затраты на содержание и обслуживание объекта в год t ; T – планируемое время эксплуатации; $d_t(r)$ – коэффициент дисконтирования для года t при ставке дисконтирования r ; U – затраты на утилизацию.

Особенностью финансирования КЖЦ может быть привлечение заемных средств как со стороны частной фирмы, так и со стороны государства. Например, на этапе начальных инвестиций (I_0) частная фирма помимо использования собственного капитала может привлекать кредитные ресурсы банковского сектора. Погашение кредита осуществляется из аннуитетных платежей, поступающих после начала эксплуатации объекта. Государство, в свою очередь, также может привлекать кредитные средства – для софинансирования строительства или аннуитетных выплат. Как отмечают Д. Изосимов и Е. Громова (2011, с. 57), такой подход исключает конфликт интересов между сторонами договора и вся нагрузка по обеспечению возврата кредита и процентных выплат ложится на государство.

Взимание платы за пользование объектом конечными потребителями не играет существенной роли в принятии решения о реализации проекта. Ее установление зависит от целей государственного регулирования в конкретной области. Например, может быть введен платный въезд на скоростные магистрали. Однако решение о платности зависит, скорее, от желания государства снизить переполняемость общественного блага и ограничить доступ к нему части потребителей, а не профинансировать само создание общественного блага. Далее в статье вопросы платности блага для конечных потребителей затрагиваться не будут.

Прежде чем перейти к рассмотрению преимуществ и недостатков контракта жизненного цикла, стоит обратить внимание на вопрос выбора типа контракта. При реализации какого-либо проекта всегда существует несколько вариантов, какой именно контракт может быть заключен (например, традиционный подход или КЖЦ). В общем случае, можно ориентироваться на формулу чистых приведенных выгод (3) с определенными оговорками.

$$NPV = B_t(r) - C_t(r) - TrC_t(r), \quad t = (0, t), \quad (3)$$

где NPV – чистая приведенная стоимость проекта; $B_t(r)$ – суммарные дисконтированные выгоды; $C_t(r)$ – суммарные дисконтированные затраты

на реализацию проекта (денежные затраты); $TrC_i(r)$ – суммарные дисконтированные транзакционные издержки, выраженные в денежной форме; r – норма дисконтирования.

Поскольку выгоды от проекта (потребительская ценность блага) не зависят от типа контракта, можно сконцентрироваться только на затратах, которые складываются из стоимости самого проекта (строительство объекта, его дальнейшее обслуживание) и сопутствующих ему транзакционных издержек. Для КЖЦ компонент $C_i(r)$ равен L (формула 2). Для традиционных закупок $C_i(r)$ будет складываться из нескольких компонентов, связанных с различными этапами жизненного цикла проекта. Для простоты можно принять, что суммарно эта величина также составит L . Таким образом, основное различие между двумя подходами заключается в составе транзакционных издержек, связанных с реализацией проекта. КЖЦ позволяет сократить одни их виды, но порождает другие. Подробное рассмотрение транзакционных издержек не входит в задачи данной статьи, однако некоторые из них будут упомянуты в ходе рассмотрения преимуществ и недостатков КЖЦ.

Преимущества и недостатки КЖЦ для его участников

Как видно из рисунка 2, КЖЦ затрагивает три основных субъекта – государство (заказчик), частную организацию (поставщик услуги) и индивидов (потребители). Остановимся подробнее на выгодах для каждого из субъектов и недостатках КЖЦ в целом. Больше внимание стоит уделить выгодам для государственного сектора, поскольку именно здесь выбирается тип заключаемого контракта.

Выгоды КЖЦ для заказчика (государства)

По сравнению с традиционными государственными закупками КЖЦ обладает рядом преимуществ:

- 1) высокое качество получаемого объекта и снижение риска оппортунистического поведения производителя блага;
- 2) возможность выбора поставщика по соотношению цена–качество, снижение транзакционных издержек и издержек управления;
- 3) распределение платежей за объект во времени, облегчение бюджетного планирования.

Высокое качество объекта достигается за счет перекладывания риска некачественного исполнения контракта на поставщика. В данном случае действует принцип перенесения риска, согласно которому с риском должен справляться тот субъект, у которого для этого больше возможностей (ресурсов). Уровень квалификации работников частной фирмы в области проектирования и строительства гораздо выше, чем государственных служащих, поэтому государство формулирует общие требования к техническим характеристикам, например: максимальная пропускная способность автомагистрали или аэропорта, допустимое ограничение допуска к потреблению (связанное с ремонтными работами) и т.д. Организация-поставщик

разрабатывает проект, исходя из заданных характеристик и своих возможностей по его реализации, учитывая, что экономия на начальных этапах может привести к увеличению стоимости эксплуатации, дополнительному ремонту и прочим издержкам, которые, согласно КЖЦ, ложатся на поставщика и не входят в стоимость контракта.

Риск несвоевременного завершения работ может быть связан с закрытием фирмы или ее нежеланием продолжать сотрудничество. Решение проблемы, также как и в случае с риском низкого качества работ, заложено в характере платежей по КЖЦ, когда возврат вложенных средств и получение прибыли растянуты во времени и приходится, как правило, на последние годы проекта (Изосимов, Громова, 2011). Помимо этого в контракте может быть оговорена процедура депремирования на основании показателей качества.

Возможность выбора поставщика по соотношению цена–качество характерна для всех контрактов, именно поэтому и проводится конкурсный отбор и заключается договор с частной фирмой. Однако в случае КЖЦ поставщик выбирается для реализации не одной задачи, а сразу нескольких. За счет этого происходит экономия на транзакционных издержках (проведение одного конкурса вместо трех) и издержках управления, поскольку частная фирма будет заинтересована в наилучшем использовании объекта с наименьшими затратами на управление.

Распределение платежей во времени фактически означает совмещение потребления блага и бремени его оплаты. Согласно теореме Рикардо, текущие государственные расходы не создают бремени для будущих поколений. Однако эта теорема верна лишь при наличии определенных предпосылок, и большинство исследований показывает, что в реальной жизни она не работает и будущие поколения платят за потребление сегодняшних жителей (Barro, 1989). КЖЦ, со своей стороны, предполагает, что будущие поколения, которые пользуются объектом, осуществляют и его финансирование за счет налоговых платежей в бюджеты в будущем.

Для региональных бюджетов преимущество состоит в том, что не нужно сразу резервировать большой объем бюджетных средств, поскольку оплата происходит с момента ввода объекта в эксплуатацию и поэтапно. КЖЦ дает возможность развивать социально значимую инфраструктуру при ограниченном бюджете, а фиксированный размер максимальных платежей позволяет планировать расходы, необходимые для исполнения контрактных обязательств. Для федерального бюджета помимо уже упомянутого облегчения бюджетного планирования выигрыш состоит в том, что в условиях длительных бюджетных дефицитов привлечение долгосрочного частного капитала для реализации капиталоемких проектов способно снизить нагрузку на бюджет в краткосрочном периоде.

Выгоды КЖЦ для поставщика:

- 1) доходы поставщика не зависят от конечного спроса на объект;
- 2) возможность привлечения долгосрочного финансирования, обеспечением которого могут служить аннуитетные платежи по контракту;

- 3) укрепление рыночных позиций фирмы; применение новых технологических и управленческих решений, основанных на кооперации исполнителей.

Независимость доходов от конечного спроса означает, что для фирмы отсутствует риск недостаточного спроса, ее будущие денежные потоки заранее определены и она может использовать их как гарантии при привлечении и обслуживании долгосрочных коммерческих кредитов, а также обеспечить возвратность и доходность инвестиций. Фирма свободна в выборе средств реализации проекта и заинтересована в передовых технологиях, чтобы снизить собственные издержки. При этом для нее имеет смысл ориентироваться в первую очередь на эксплуатационные расходы и использовать инновационные решения, которые позволяют реже проводить ремонт и экономить ресурсы. Независимость доходов от спроса также означает, что при организации управления объектом фирма будет ориентироваться не на его максимальную эксплуатацию для генерирования наибольшего дохода, но на его оптимальное использование с учетом множества разнообразных факторов, включая ограничения по ремонту вследствие чрезмерного использования.

Выгоды КЖЦ для конечных потребителей:

- 1) доступ к качественному общественному благу, отвечающему современным технологическим стандартам;
- 2) минимальные ограничения доступа к благу.

Оба преимущества вытекают из свойств КЖЦ – поставщик заинтересован предоставлять качественное общественное благо с минимальными ограничениями по доступности, поскольку именно от этих характеристик зависят его денежные потоки и наличие премий/штрафов в случае нарушения условий оказания услуг потребителям.

Трудности использования КЖЦ

Заключение контрактов жизненного цикла позволяет государству решить ряд общих задач повышения эффективности функционирования общественного сектора. Вместе с тем использование КЖЦ связано с рядом трудностей, которые можно разделить на две группы, одна из которых связана с заключением контрактов в целом, а другая – со спецификой самого КЖЦ.

К первой группе можно отнести следующие проблемы:

- 1) уровень рыночной конкуренции;
- 2) вероятность появления «железного треугольника» (iron triangle)

Ко второй группе проблем относятся:

- 1) ограниченность ресурсов и мощностей частного поставщика;
- 2) сложность расчета и завышенная стоимость объекта в целом;
- 3) риск недостаточного финансирования (риск неплатежей);
- 4) трансакционные издержки.

Первая группа проблем использования КЖЦ. Несмотря на то что заключение контрактов с частным сектором дает возможность снизить стоимость блага из-за наличия рыночной конкуренции, все же, согласно некоторым

эмпирическим исследованиям, контрактация не дает преимуществ в эффективности по сравнению с общественным производством (см., например; Warner, Bel, 2008; Hefetz, Warner, 2011; и другие работы этих авторов). Частично это объясняется тем, что в сфере государственных услуг конкуренция присутствует далеко не всегда и, выбирая поставщика, государство сталкивается либо с полным отсутствием конкуренции, либо с одним-двумя предложениями. В этой ситуации одним из вариантов развития событий является так называемое «создание рынка» (*creating the market, managing the market*), которое подразумевает стратегии, применяемые государственными служащими для создания, развития и поддержки рынка производителей общественных товаров и услуг (Johnston, Girth, 2012, p. 4). Вместе с тем эти действия связаны с дополнительными затратами, которые выражаются не только в транзакционных издержках (стимулирование конкуренции, создание производственных цепочек, маркетинговые исследования, обучение персонала и т.д.), но и издержках упущенных возможностей (использование ресурсов на создание рынка и отвлечение их от главной цели – производства общественного блага). Проведенные исследования показывают, что транзакционные издержки могут составлять до четверти всех затрат на проект (Girth et al., 2012, p. 888).

Другой проблемой ориентации на «контрактное государство» стали тенденции монополизации в области государственных закупок. Проявляются они в формировании определенного круга контракторов, тесно взаимодействующих с государственными органами власти и имеющих на них определенное влияние. Данное рентоориентированное поведение демонстрирует наличие не только провала рынка, но и провала государства – политики образуют вместе с чиновниками отдельную группу давления, создавая у избирателей «оптимистическую» фискальную иллюзию (Eusepi, 2006). В современном демократическом обществе проблема принципала-агента может привести к образованию «железного треугольника», объединяющего группы специальных интересов (частные компании), чиновников и политиков (Chi-ang Lin, 2008). Образуется кругооборот денег и власти, в ходе которого частные компании получают государственные заказы и обеспечивают поддержку политиков на выборах. Чиновники, в свою очередь, служат им связующим звеном. В результате конкуренция, необходимая для эффективного заключения контрактов, ослабляется и конкурентные рынки превращаются в рынки одного продавца, что приводит нас к первой проблеме, рассмотренной выше.

Повышение прозрачности государственных закупок может, с одной стороны, привести к сокращению рентоориентированного поведения, а с другой – послужить причиной сокращения числа участников и снижения общего уровня конкуренции. Так, Склар приводит пример о переводе аэропорта Чикаго на контрактную основу. В начале переговоров 16 компаний выразили желание принять участие в процедуре конкурсного отбора. После уточнения требований контракта с учетом прозрачности процедуры и защиты общественных интересов остался лишь один участник, в результате чего конкурс был отменен (Sclar, 2015, p. 11).

Вторая группа проблем использования КЖЦ. Помимо сложностей, присущих любому виду контрактов, у КЖЦ имеются свои специфические особенности.

Во-первых, для участия в конкурсе фирма должна обладать достаточными финансовыми, техническими, кадровыми ресурсами для выполнения сложной, комплексной задачи. То есть это должна быть крупная многопрофильная фирма, способная реализовать крупномасштабный проект. К тому же, таких фирм должно быть несколько, чтобы обеспечить конкурентность заключения контракта, повысить переговорную силу государства и уменьшить моральный риск со стороны фирм пересмотреть условия после заключения договора. В современных условиях найти несколько таких фирм одновременно довольно затруднительно. Здесь в полной мере работают проблемы из первой группы – низкий уровень конкуренции и необходимость крупномасштабных инвестиций могут привести к сращиванию крупного бизнеса и власти и реализации рентоориентированного поведения. Выходом из положения может стать ситуация, когда на стороне поставщика будет выступать не одна фирма, а консорциум подрядных организаций, консультантов и кредитных организаций, обеспечивающий реализацию проекта. Однако в этом случае экономия на трансакционных издержках государства может быть перекрыта возросшими издержками взаимодействия частных агентов, что грозит вылиться в рост стоимости самого объекта. Проблема же оппортунистического поведения не решается полностью, но переносится из сферы интересов государства (заказчика) в сферу интересов поставщика.

Во-вторых, стоимость КЖЦ может быть завышена в силу долгосрочного характера проекта и связанных с этим рисков. Привлечение долгосрочных заемных источников также весьма существенно увеличивает стоимость всего проекта. Высокие ставки банковского процента по кредитам могут привести к тому, что суммарная стоимость аннуитетов будет в несколько раз превышать стоимость начальных инвестиций. Самым дешевым заемным источником оказывается выпуск облигаций, процент по которым ниже в силу наличия государства как партнера проекта. Не стоит забывать и об особенностях ценообразования в государственном секторе при организации закупок (Устюжанина, 2013). Вместе с тем КЖЦ, стимулирующий поставщиков к экономии издержек в долгосрочном периоде, позволяет частично снизить стоимость.

В-третьих, существует риск недостаточного финансирования, который вновь возникает вследствие долгосрочного характера проекта. Если бюджетное планирование является краткосрочным (3–5 лет), то возникает вероятность изменения бюджетных расходов в новом плановом периоде. В большей степени эти риски характерны для проектов, реализуемых с участием региональных субъектов, нежели для федерального уровня. Для обеспечения гарантий по платежам необходимо формировать реестр долгосрочных расходных обязательств на основе графика платежей (Изосимов, Громова, 2011).

В-четвертых, КЖЦ, сокращая одни виды трансакционных издержек, порождают другие. Обладая долгосрочным характером, КЖЦ, по терминологии теории контрактов, является неполным контрактом, что означает невозмож-

ность прописать в договоре все возможные условия относительно будущих событий. Это автоматически предполагает необходимость постоянного вмешательства (включая использование судебной системы) для корректирования условий договора и урегулирования спорных моментов. Издержки адаптации (adaptation costs) могут составлять значительную величину всей суммы контракта (Bajari et al., 2014). В целом, неполные контракты создают возможности для оппортунистического поведения со стороны частной фирмы, поскольку государственному партнеру труднее прекратить действие контракта.

Подведем промежуточные итоги. Принимая решение об использовании КЖЦ, государство ориентируется на выгоды, приносимые как контрактацией в целом за счет конкуренции, так и спецификой дизайна контракта жизненного цикла, позволяющего снизить уровень участия государства в непосредственном производстве общественного блага. В условиях ограниченности бюджетных ресурсов (особенно в стадии экономического спада) КЖЦ позволяют привлекать частный капитал, снижая краткосрочную нагрузку на бюджет. Использование КЖЦ наиболее оправдано в инфраструктурных отраслях и строительстве объектов общественного сектора, для которых особую важность играет не только этап первоначальных инвестиций, но и обслуживание объекта в процессе эксплуатации. Вместе с тем сравнительная эффективность КЖЦ пока остается под вопросом. Эмпирические работы, о которых будет сказано ниже, пока не позволяют сделать однозначный вывод о преимуществе КЖЦ над другими видами контрактов. В этой области необходимы дополнительные исследования как теоретического, так и прикладного характера.

Во второй части статьи будут рассмотрены практика использования КЖЦ в развитых странах и результаты научных исследований в этой области.

Зарубежный опыт использования КЖЦ

Начиная с 1990-х гг. развитые страны стали все более активно использовать ГЧП для создания определенных благ в общественном секторе. Формы партнерств были весьма разнообразны, но со временем все большее их число стало приобретать черты контракта жизненного цикла. Несмотря на это, в англоязычной литературе термин «life-cycle contract» используется пока довольно редко, наиболее распространенным все еще остается «Public-Private Partnership, PPP» (ГЧП). Несмотря на терминологические различия, большинство работ посвящены ГЧП в виде КЖЦ, что специально оговаривается авторами исследований. Для анализа работы КЖЦ в 2008 г. в Европейском Союзе была создана специальная организация – Европейский центр экспертизы КЖЦ (European PPP Expertise Centre, ЕРЕС, <http://www.eib.org/epec/index.htm>), который публикует аналитические материалы о КЖЦ и оказывает консультационные услуги по реализации проектов в его рамках. Его учредителями выступили Европейский инвестиционный банк (European Investment Bank, ЕІВ), Европейская комиссия, страны-члены Европейского Союза и страны-кандидаты в Евросоюз. Причем ЕІВ является одним из главных источников кредитования КЖЦ во многих странах ЕС.

На рисунке 3 представлена информация о количестве проектов КЖЦ и их совокупной стоимости в странах ЕС. Видно, что мировой финансовый кризис очень сильно сказался на заключении контрактов с частным сектором. Стоимость проектов, начав увеличиваться в 2010 г., резко упала в 2012 г., достигнув за десятилетие исторического минимума.

Что касается финансирования, то в посткризисные годы наблюдается тенденция увеличения доли займов (с 58% в 2009 г. до 79% в 2012 г.) при весьма умеренном финансировании за счет облигаций. В то же время премия за риск выросла почти втрое за период с 2007 по 2010 г. Участие государства в финансировании проектов сократилось с 25% в 2009 г. до 14% в 2012 г., что может быть объяснено усилением финансовых ограничений правительства (EIB, 2012). В 2013 г. выросла роль институциональных инвесторов (страховые компании, пенсионные фонды) в финансировании ГЧП. Они предоставили займы на сумму около 2,5 млрд. евро со средним сроком погашения в 30 лет, а максимальным – 45 лет. Все контракты с участием институциональных инвесторов были заключены в Великобритании, Франции и Нидерландах (ЕПЕС, 2013).

Рисунок 3



Источник: Market Update. Review of the European PPP Market in 2013 (www.eib.org/epes).

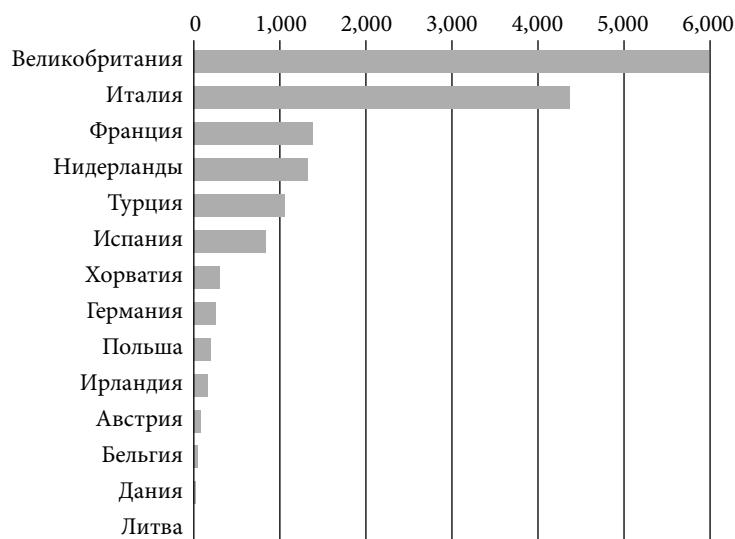
Распределение КЖЦ по странам представляется довольно интересным. На рисунке 4 представлены данные об объемах заключенных контрактов по странам ЕС и по отраслям. Как видно из рисунка, лидирующие позиции по объемам заключенных контрактов занимает Великобритания, одной из первых начавшая применять КЖЦ в общественном секторе. Согласно классификации, приводимой в статье И.В. Кузнецова (2012), только Великобритания, Австралия и Ирландия находятся на III ступени развития государственно-частного партнерства, которая характеризуется совершенствованием его

моделей, системы расчетов рисков, а также увеличением жизненного цикла проектов, привлечением пенсионных и паевых фондов для участия в КЖЦ, совершенствованием системы подготовки кадров для работы в системе ГЧП. Другие развитые страны находятся на II ступени (создание департаментов КЖЦ в министерствах, разработка новых концессионных моделей, расширение рынка КЖЦ, стимулирование новых источников финансирования, использование КЖЦ для развития сектора услуг, увеличение числа проектов). Остальные страны, в том числе и Россия, находятся пока на I ступени – разработки законодательной базы и получения первого опыта работы КЖЦ.

Рисунок 4

Распределение объемов КЖЦ по странам и отраслям, 2013 г.

Общий объем контрактов по странам, млн. евро



Общий объем контрактов по отраслям, млн. евро



Источник: Market Update. Review of the European PPP Market in 2013 (www.eib.org/epc).

Из представленной на рисунке 4 информации видно, что лидирующей отраслью по использованию КЖЦ является транспорт, занявший по объемам примерно половину в общем объеме сделок. Кроме этого, пять из шести крупнейших проектов 2013 г. были реализованы именно в этой сфере (скоростная автомагистраль в Италии, железнодорожный проект по строительству и эксплуатации подвижного состава в Великобритании, кольцевая автодорога в Милане, автомагистраль в Турции, сеть автомагистралей Скипхол–Амстердам–Альмере в Нидерландах).

Сектор здравоохранения развивался наиболее динамично, увеличив стоимость проектов почти в 4 раза, сектор образования стал лидером по количеству реализованных проектов (21 из 80). Противоположную тенденцию продемонстрировали секторы отдыха и культуры и общественного порядка, где стоимость проектов уменьшилась почти вдвое (ЕПЕС, 2013).

Зарубежные исследования КЖЦ

В последние годы объем публикаций, связанных с КЖЦ, существенно вырос. Часть из них посвящена обоснованию и выгодам использования КЖЦ в развитых странах, особенно в условиях экономического кризиса; другая – анализу возможностей и ограничений их применения в странах с переходной экономикой; еще одно направление – эмпирические исследования реализованных проектов.

Теоретические исследования

Теоретические исследования КЖЦ посвящены в основном рассмотрению вопросов взаимодействия и мотивации участников контракта в рамках институциональной теории (De Bettignies and Ross, 2009). Исследования идут в направлении, заданном еще статьей Р. Коуза (1937) о природе фирмы, выяснения, осуществляется ли экономия на трансакционных издержках внутри институциональной единицы или выгоднее заключать контракты с другими (внешними) экономическими агентами. И хотя теоретически вопрос до конца еще не решен, многие исследователи согласны, что решение о привлечении стороннего участника (в нашем случае частного поставщика услуги) опирается на вопросы, связанные с эффективностью (Saussier, Staropoli, Yvrande-Billon, 2009). Вместе с тем, когда речь заходит о государстве, то решение о привлечении частного поставщика опирается еще и на идеологические аргументы, связанные с прозрачностью деятельности правительства (начало исследований – см.: Williamson, 1999). Помимо этого изучается также целевая функция правительства при заключении контракта, которая может выражаться в максимизации общественного излишка, удовлетворенности конечных потребителей или максимизации голосов на выборах политика, предлагающего программу (Saussier, Staropoli, Yvrande-Billon, 2009). Перспективным направлением исследований являются институциональные ограничения, существующие в разных странах и определяющие особенности контрактных взаимоотношений государства и частных фирм. Это направление более близко смыкается с эмпирическими и отраслевыми (и отраслевыми) исследованиями.

Согласно Тан, Шен и Чен (Tang, Shen, Cheng, 2010), теоретические исследования PPP можно сгруппировать по четырем направлениям: финансирование, факторы успешной реализации проекта (Critical success factors, CSF), риски, длительность контракта.

Эмпирические исследования ГЧП в Европейском Союзе и США

Одной из первых аналитических работ о КЖЦ в рамках исследовательской деятельности международных организаций стала работа Блан-Брюде, Голдсмита и Валила (Blanc-Brude F., H. Goldsmith, and T. Väilä, 2007), посвященная анализу использования КЖЦ в Европейском Союзе. В ней, в частности, утверждалось, что КЖЦ имеют вес на макроэкономическом уровне только в трех странах – Великобритании, Португалии и Испании. В остальных странах ЕС доля данного вида партнерства мала относительно традиционных государственных закупок, хотя они и начинают распространяться из транспортного сектора по другим секторам и развиваются по восходящему тренду.

Увеличение числа и стоимости проектов КЖЦ в первой половине 2000-х гг. (рис. 3) привело к необходимости разработки методов оценки их эффективности и рассмотрению трудностей, возникающих в ходе их реализации. В публикации OECD (2008) применение контрактов жизненного цикла рассматривается как альтернатива традиционным государственным закупкам. Один из важнейших вопросов, на которых делается акцент в исследовании, касается соотношения цены–качества объекта и принятия решения о его финансировании. Авторы отмечают, что из-за свойства распределения платежей во времени проект КЖЦ может показаться более привлекательным, чем традиционный метод финансирования, поскольку он позволяет снизить текущие бюджетные расходы и переместить их на будущие периоды. Однако решающим фактором реализации проекта должен стать не метод финансирования, а стоимость проекта в целом. Если стоимость слишком высока для финансирования через традиционные государственные закупки, то проект не должен быть реализован и с использованием КЖЦ.

Вопрос о выборе типа контракта – традиционный или КЖЦ – весьма актуален. Большинство исследователей, отмечая его определенные преимущества, тем не менее не дают однозначного ответа на вопрос, какой из контрактов предпочтительнее.

Одним из направлений сравнения могут выступать трансакционные издержки (см. формулу 3). КЖЦ позволяют сократить определенные виды затрат, но порождают другие. В настоящее время величина трансакционных издержек весьма существенно влияет на стоимость контракта и эффективность его применения. Так, в исследовании Виттингтон сравниваются два автодорожных проекта в США, профинансированные с помощью традиционных госзакупок и с использованием КЖЦ (Whittington, 2012). При примерно одинаковой итоговой стоимости проекта (приблизительно 27,5 млн. долл.) при КЖЦ около 3,5 млн. долларов (т.е. более 10%) приходится на затраты, которые автор относит к трансакционным издержкам.

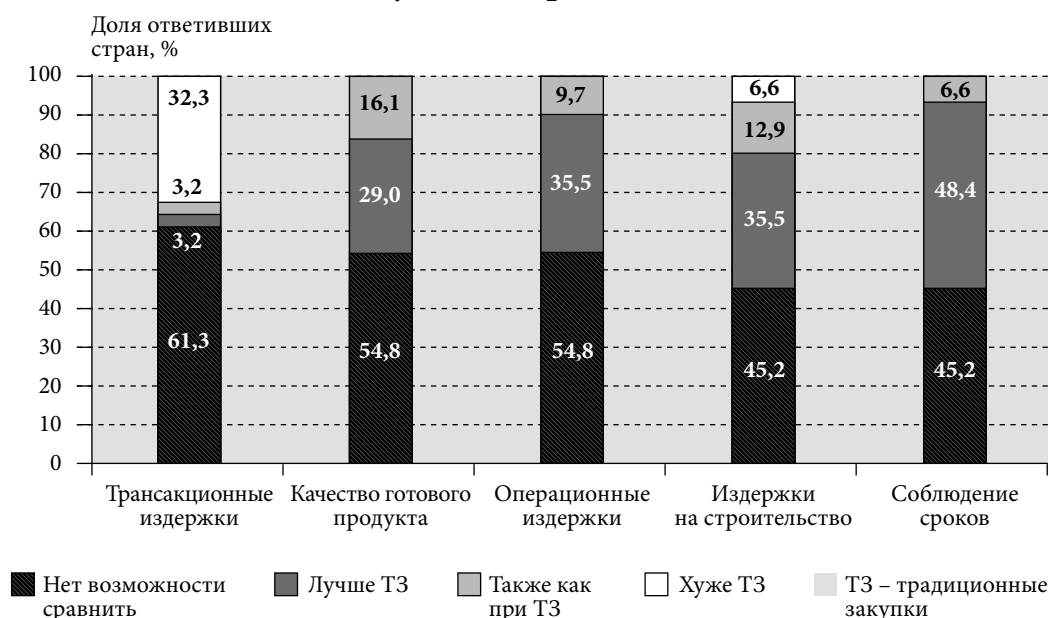
Исследование в рамках OECD (2013) также выявило тенденцию роста трансакционных издержек. На рисунке 5 представлены результаты опроса

представителей стран по нескольким критериям, связанным с проектом. По многим из них КЖЦ оказывается в выигрыше по сравнению с традиционными закупками, и только по уровню транзакционных издержек он явно уступает. Согласно опросу, трудностями, с которыми чаще всего сталкиваются при использовании контрактов жизненного цикла, являются:

- 1) низкий уровень управления при реализации проекта, что приводит к выгодам ниже ожидаемых;
- 2) негибкость долгосрочных контрактов по сравнению с меняющимися потребностями общественного сектора;
- 3) затянутость и дороговизна переговорного процесса для обеих сторон (государства и частной фирмы);
- 4) высокие транзакционные издержки для обеих сторон;
- 5) снижение прозрачности при выборе КЖЦ из-за стремления сократить государственную задолженность.

Рисунок 5

Оценка КЖЦ по сравнению с традиционными закупками странами ЕС



Источник: Government at a Glance 2013, OECD.

Таким образом, в настоящий момент вопрос о том, является ли заключение контрактов жизненного цикла наилучшей альтернативой традиционным государственным закупкам, остается открытым и требует дальнейших исследований.

В целом, развитые страны не сомневаются, что КЖЦ является мощным инструментом для преодоления затянувшейся рецессии, стимулирования экономического роста и внедрения инноваций (ЕРС, 2012). В условиях длительного экономического спада инвестиции являются основным источником экономического роста. Согласно оценке Европейской Комиссии, для

достижения уровня экономического роста, заложенного в стратегии «Европа 2020», необходимы инвестиции в размере от 1,5 до 2 трлн. евро. Вместе с тем экономический кризис накладывает существенные ограничения на возможность использовать кейнсианские методы преодоления рецессии (государственные инвестиции и бюджетное финансирование) из-за угрозы роста государственного долга. Выход может быть найден в использовании государственно-частного партнерства, особенно в передовых отраслях (Campra et al., 2014).

Одним из направлений стратегии «Европа 2020» является развитие исследований и инноваций, что отражено в документе «Горизонт 2020». Именно исследования и инновации в наиболее проблемных сферах (изменение климата, доступность источников чистой энергии, старение населения) способны стимулировать экономический рост и помочь Европейскому Союзу выйти из кризиса (COM, 2013).

Как видно из рисунка 4, в 2013 г. на эти проекты (Окружающая среда) было потрачено более 2 млрд. евро. Согласно «Стратегии 2020», в течение семи лет планируется потратить 8 млрд. евро из фонда программы «Горизонт 2020», что инициирует инвестиции со стороны частного сектора на 10 млрд. евро. Отличительной особенностью многих проектов станет уровень их реализации – не в рамках отдельной страны, а всего ЕС в целом. Основными направлениями являются программы: «Инновационная медицина», «Чистое небо», «Отрасли биотехнологий», «Электронные компоненты и системы», «Топливо и водород».

В целом, эмпирические исследования КЖЦ ориентированы на сбор фактических данных по отдельным проектам и их дальнейший анализ. Приоритетными областями исследований в этой сфере являются риски, отношения между участниками контракта и источники финансирования (Tang, Shen, Cheng, 2010).

Переходные экономики

Для стран с переходными экономиками, под которыми сейчас понимаются постсоциалистические страны, где рыночная экономика функционирует уже довольно успешно, но рыночные институты еще не имеют такой давней истории, как в развитых странах, использование КЖЦ носит двойной характер.

С одной стороны, привлечение частных фирм для реализации части государственных функций способно повысить эффективность деятельности государства, что особенно актуально для стран с переходной экономикой. Они могут воспользоваться опытом развитых стран по сокращению размеров государственного сектора через контрактацию.

Как показывают исследования, вложения в инфраструктуру обладают мультипликативным эффектом и способны стимулировать экономический рост (Матвеев, 2012). Поэтому для государств переходной экономики строительство инфраструктурных объектов с использованием КЖЦ может представлять большую ценность в терминах будущего развития, чем для развитых стран.

С другой стороны, реализация ГЧП даже в развитых странах с наиболее благоприятными условиями (емкими финансовыми рынками, развитыми институтами и т.п.) связана с весьма существенными проблемами. А макроэкономическая нестабильность и относительная неразвитость (слабая развитость) некоторых рыночных институтов в переходных экономиках только увеличивают трудности. Немногочисленные исследования стран с переходной экономикой показывают, что основными препятствиями для них являются недостаточно проработанная законодательная база, экономическая и политическая нестабильность и, следовательно, более высокий уровень риска, зависимость от политической воли руководителей страны, неразвитость институтов, обеспечивающих соблюдение контрактов (Yang, Hou, Wang, 2013).

Обсуждение и дальнейшие перспективы

За последнее десятилетие контракты жизненного цикла стали весьма популярным видом взаимодействия государственного и частного секторов. И хотя их эффективность по сравнению с традиционными государственными закупками еще полностью не подтверждена (OECD, 2013), они могут использоваться для решения определенных задач. В частности, весьма важной целью, которую можно достичь с помощью КЖЦ, является стимулирование инвестиционной активности в условиях кризиса, особенно при невозможности широкомасштабного применения кейнсианских методов поддержания экономики. Реализуя инфраструктурные проекты, государство одновременно закладывает фундамент для постиндустриального развития и вовлекает частный капитал в инвестиционную деятельность, запуская тем самым мультипликативный процесс экономического роста.

Что касается России, то в настоящее время наибольшее распространение КЖЦ получили в сфере автодорожного строительства (участки трасс Москва–Санкт-Петербург, Дон и др.). Связано это в первую очередь с правовым статусом ГК «Автодор», которая обладает полномочиями по разработке и внедрению КЖЦ. Вместе с тем законодательство в области КЖЦ еще находится в стадии становления. Так, в Федеральном законе от 5 апреля 2013 г. N 445-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» не предусмотрены специальные положения для регулирования контрактов жизненного цикла, что затрудняет их широкое применение. Однако, несмотря на трудности правового порядка, в последние годы все большее число государственных закупок принимает форму КЖЦ. Это и приобретение военной техники (самолетов, вертолетов, бронетехники и т.д.), и строительство уникального моста через Лену в районе Якутска, и проект Московского метрополитена по закупке подвижного состава и многое другое. Стоит отметить, что КЖЦ в сфере движимого имущества менее распространены, чем в строительстве. Так, приобретение вагонов метро (проект 2014 г.) является одним из первых КЖЦ, заключенным по результатам торгов (Харитонов, 2014). Вместе с тем, учитывая преимущества

этих контрактов, их активное использование в будущем представляется весьма вероятным.

Основываясь на выводах из первой части работы, можно предположить, что использование КЖЦ в российской практике позволит не только повысить эффективность функционирования общественного сектора, но и будет воздействовать на экономическое развитие страны в целом или отдельных регионов. Привлекая частный сектор к инвестированию в инфраструктуру, государство может не только стимулировать инновационное развитие и сделать шаг в постиндустриальное будущее, но и совершенствовать институциональное устройство и способствовать развитию деловой культуры в стране. Не следует, однако, забывать о сложностях. Поскольку Россия является государством с молодой рыночной экономикой, то проблемы, сформулированные для стран с переходной экономикой (Yang, Hou, Wang, 2013), здесь могут принимать весьма острую форму. Помимо этого актуальными являются тенденции слияния бизнеса власти, а также образование институциональных структур наподобие «железного треугольника».

Однако, учитывая огромную территорию страны и особенности развития субъектов, представляется уместным порекомендовать применение КЖЦ именно на региональном уровне. Помимо преимуществ для бюджетов привлечение частного сектора способно стимулировать экономическое развитие отдельных регионов за счет эффекта мультипликатора и обеспечить потребителей качественными общественными благами. Подтверждением этому может служить Пермский край, реализующий стратегию конкурентного развития (Изосимов, Громова, 2011).

Данная работа представляет собой лишь краткое обозначение ряда важнейших вопросов, связанных с использованием контрактов жизненного цикла. Результаты их применения включают решение задач не только узкоэкономических (повышение эффективности расходования бюджетных средств, сокращение определенных видов трансакционных издержек, улучшение управления рисками и т.д.), но и более широких социальных, правовых, ценностных вопросов, что подтверждает необходимость дальнейших исследований в данной области.

ЛИТЕРАТУРА

1. Изосимов Д.А., Громова Е.Г. Долгосрочные контракты в дорожном хозяйстве как инструмент мотивации, оптимизации рисков и бюджетных расходов // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2011. – № 2. – С. 53–63.
2. Кузнецов В.И. Зарубежный опыт государственно-частного партнерства (США, Европа, Канада) // Экономические науки. – 2012. – № 8 (93). – С. 196–201.
3. Матвеев В.В. Роль государства в формировании механизмов развития инфраструктурных сфер экономической деятельности // Экономические науки. – 2012. – № 6 (91). – С. 34–38.
4. Оболонский А.В. Кризис бюрократического государства: Реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии. – М.: Фонд «Либеральная миссия», 2011.
5. Оболонский А.В. Кризис эффективности административно-бюрократического государства и поиски выхода: опыт США (эволюция теории и практики государственного управления в последние десятилетия) // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2014. – № 2. – С. 145–170.
6. Устюжанина Е.В. Использование методов оценки имущества для экономического обоснования цены продукции // Экономика и математические методы. – 2013. – Т. 49. – № 3. – С. 3–15.
7. Харитонов А.В. Контракт жизненного цикла // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. – 2014. – № 37. – С. 70–77.
8. Barro R. (1989) The Ricardian Approach to Budget Deficits // The Journal of Economic Perspectives. Vol. 3. No. 2. P. 37–54.
9. Bajari P., Houghton S., Tadelis S. (2014) Bidding for Incomplete Contracts: An Empirical Analysis of Adaptation Costs // American Economic Review. Vol. 104. Iss. 4. P. 1288–1319.
10. Blanc-Brude F., H. Goldsmith, and T. Vålilä (2007) Public-Private Partnerships in Europe: An update, Economic and Financial Report. EFR 2007-03. EIB.
11. Campa M., Oricchio G., Braja T.M., Esposito P. (2014) Sovereign Risk and Public-Private Partnership During the Euro Crisis. Palgrave Macmillan.
12. Chi-ang Lin B. (2008) More Government or Less Government? Further Thoughts for Promoting the Government // Journal of Economic Issues. Vol. XLII. No. 3. P. 803–821.
13. COM (2013) Public-private partnerships in Horizon 2020: a powerful tool to deliver on innovation and growth in Europe. European Commission, Brussels.
14. De Bettignies J., and Ross T. (2009) Public-private partnerships and the privatization of the finance function: An incomplete contracts approach // International Journal of Industrial Organization. Vol. 27. P. 358–368.

15. Dimitriou H., Ward E.J., Wright Ph.G. (2013) Mega transport projects – Beyond the ‘iron triangle’: Findings from the OMEGA research programme // *Progress in Planning*. Vol. 86. P. 1–43.
16. EIB (2012) Kappeler A. PPPs and their Financing in Europe: Recent Trends and EIB Involvement. URL: http://www.eib.org/attachments/efs/econ_note_2012_ppp_and_financing_in_europe_en.pdf.
17. EPC (2012) Dhéret C., Martens H., Zuleeg F. Can Public Private Partnerships (PPPs) lever investment to get Europe out of economic crisis? EPC Issue Paper. No. 71.
18. EPEC (2013) Market Update. Review of the European PPP Market in 2013. URL: http://www.eib.org/epec/resources/publications/epec_market_update_2013_en.pdf.
19. Eusepi, G. (2006) Public Finance and Welfare: From the Ignorance of the Veil to the Veil of Ignorance // *Journal of Economic Behavior and Organization*. Vol. 59. Iss. 4. P. 460–477.
20. Girth A.M., Hefetz A., Johnston J.M., Warner M.E. (2012) Outsourcing Public Service Delivery: Management Responses in Noncompetitive Markets // *Public Administration Review*. Vol. 72. Iss. 6. P. 887–900.
21. Hefetz A., Warner M. (2011) Contracting or Public Delivery? The Importance of Service, Market, and Management Characteristics // *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 22. P. 289–317.
22. Hoppe E.I., Kusterer D.J., Schmitz P.W. (2013) Public-private partnerships versus traditional procurement: An experimental investigation // *Journal of Economic Behavior & Organization*. Vol. 89. P. 145–166.
23. Johnston J.M., Girth A.M. (2012) Government Contracts and “Managing the Market”: Exploring the Costs of Strategic Management Responses to Weak Vendor Competition // *Administration & Society*. Vol. 44. Iss. 1. P. 3–29.
24. OECD (2008) Public-private Partnerships In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money.
25. OECD (2013) Government at a Glance 2013.
26. Saussier S., Staropoli C., Yvrande-Billon A. (2009) Public–Private Agreements, Institutions, and Competition: When Economic Theory Meets Facts // *Review of Industrial Organization*. Vol. 35. P. 1–18.
27. Sclar E. (2015) The political economics of investment Utopia: public–private partnerships for urban infrastructure finance // *Journal of Economic Policy Reform*. Vol. 18. Iss. 1. P. 1–15.
28. Tang L., Shen Q., Cheng E. (2010) A review of studies on Public–Private Partnership projects in the construction industry // *International Journal of Project Management*. Vol. 28. P. 683–694.
29. Warner M.E., Bel G. (2008) Competition or Monopoly? Comparing Privatization of Local Public Services in the U.S. and Spain // *Public Administration*. Vol. 86. Iss. 3. P. 723–735.

30. Williamson O. E. (1999) Public and private bureaucracies: A transaction cost economics perspective // *Journal of Law Economics and Organization*. Vol. 15. Iss. 1. P. 306–342.
31. Whittington J. (2012) When to Partner for Public Infrastructure? Transaction Cost Evaluation of Design-Build Delivery // *Journal of the American Planning Association*. Vol. 78. No. 3. P. 269–285.
32. Yang Y., Hou Y., Wang Y. (2013) On the Development of Public-Private Partnerships in Transitional Economies: An Explanatory Framework // *Public Administration Review*. Vol. 73. Iss. 2. P. 301–310.

ПРИМЕЧАНИЕ

- ¹ Существует и другая трактовка «железного треугольника», связанная с контракцией. Она используется для оценки эффективности проекта и включает в себя исполнение контракта в оговоренные сроки, соответствие фактических затрат плановым и соответствие технических характеристик требуемым по проекту (Dimitriou, Ward & Wright, 2013).

LIFE-CYCLE CONTRACTS IN PUBLIC PROCUREMENT

Rakuta Natalia V.

Lecturer at the International College of Economics and Finance (ICEF),
lecturer at the Department of Applied Economics, Chair
of Public Administration and Public Sector Economics, HSE.
Address: National Research University Higher School of Economics,
20 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russian Federation.
E-mail: Nracouta@hse.ru

Abstract

Efficiency of the public sector production is a key issue for the public administration. One of the most popular ways to reach it is a competitive bidding. As far as infrastructure objects are concerned, governments around the world have increasingly used private firms in developing, financing, constructing, and maintaining them. Over the last two decades traditional procurement in this field evolved in public-private partnerships (PPPs) of Design-Build-Finance-Operate type, or life-cycle contracts. These contracts help to solve some problems attributed to traditional procurement.

In the first section of the article we focus on the characteristics of PPPs and evaluate benefits and costs for all the participants. The main gain for the government and consumers is in using the competition mechanism and getting the public good of high quality. Since the private firm will not only construct but maintain the object during its life cycle, it is motivated to use new technologies and innovations to decrease future operational costs. The firm in its turn is secured against the risk of insufficient demand and of not getting regular payments from the government. The next section is devoted to the developed countries experience of applying life-cycle contracts and literature review. Despite obvious advantages some EC countries suggest that not all PPPs are well-managed, and therefore may not deliver expected benefits. These contacts can be inflexible in respect to changing needs of the public sector, lengthy, complex, and costly for the participants. One of the subsections deals with the transition economies that demonstrate the lack of an appropriate legal framework, economic and political instability, higher risks, etc. In conclusion we discuss the perspectives for the Russian government to implement life-cycle contracts in public projects.

Keywords: life-cycle contract; public-private partnership; long-term contracts; public procurement; efficiency.

Citation: Rakuta, N.V. (2015). Ispolsovanie kontraktov zhiznennogo tsikla v gosudarstvennom sektore. Opyt razvitykh stran [Life-Cycle Contracts in the Public Procurement. Developed Countries' Experience]. *Public Administration Issues*, n. 2, pp. 53–78 (in Russian).

REFERENCES

1. Barro, R. (1989). The Ricardian Approach to Budget Deficits. *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 3, n. 2, pp. 37–54.
2. Bajari, P., Houghton, S. & Tadelis S. (2014). Bidding for Incomplete Contracts: An Empirical Analysis of Adaptation Costs. *American Economic Review*, vol. 104, n. 4, pp. 1288–1319.
3. Blanc-Brude, F., Goldsmith, H. & Väilä, T. (2007). *Public-Private Partnerships in Europe: An update, Economic and Financial Report*. EFR 2007-03, EIB.
4. Campra, M., Oricchio, G., Braja, T.M. & Esposito, P. (2014). *Sovereign Risk and Public-Private Partnership during the Euro Crisis*. Palgrave Macmillan.
5. Chi-ang, Lin B. (2008). More Government or Less Government? Further Thoughts for Promoting the Government. *Journal of Economic Issues*, vol. XLII, n. 3, pp. 803–821.
6. COM (2013). *Public-private partnerships in Horizon 2020: a powerful tool to deliver on innovation and growth in Europe*. European Commission, Brussels.
7. De Bettignies, J. & Ross, T. (2009). Public-private partnerships and the privatization of the finance function: An incomplete contracts approach. *International Journal of Industrial Organization*, n. 27, pp. 358–368.
8. Dhéret, C., Martens, H., Zuleeg F. (2012). Can Public Private Partnerships (PPPs) Lever Investment to Get Europe Out of Economic Crisis?, *EPC Issue Paper*, n. 71, November 2012, p. 13.

9. Dimitriou, H., Ward, E.J. & Wright, Ph.G. (2013). Mega transport projects – Beyond the ‘iron triangle’: Findings from the OMEGA research programme. *Progress in Planning*, n. 86, pp. 1–43.
10. EPEC (2013). Market Update. Review of the European PPP Market in 2013. Available: http://www.eib.org/epec/resources/publications/epec_market_update_2013_en.pdf (accessed: 28 April, 2015).
11. Eusepi, G. (2006). Public Finance and Welfare: From the Ignorance of the Veil to the Veil of Ignorance. *Journal of Economic Behaviour and Organization*, vol. 59, n. 4, pp. 460–477.
12. Girth, A.M., Hefetz, A., Johnston, J.M. & Warner M.E. (2012). Outsourcing Public Service Delivery: Management Responses in Non-competitive Markets. *Public Administration Review*, vol. 72, n. 6, pp. 887–900.
13. Hefetz, A. & Warner, M. (2011). Contracting or Public Delivery? The Importance of Service, Market, and Management Characteristics. *Journal of Public Administration Research and Theory*, n. 22, pp. 289–317.
14. Hoppe, E.I., Kusterer, D.J. & Schmitz, P.W. (2013). Public-private partnerships versus traditional procurement: An experimental investigation. *Journal of Economic Behavior & Organization*, n. 89, pp. 145–166.
15. Izosimov, D.A. & Gromova, E.G. (2011). Dolgosrochnye kontrakty v dorozhnom hozyajstve kak instrument motivatsii, optimizatsii riskov i byudzhetnikh raskhodov [Long-term contracts in road construction as an instrument of motivation, risk optimization and budget expenditures]. *Public Administration Issues*, n.2, pp. 53–63.
16. Johnston, J.M. & Girth, A.M. (2012). Government Contracts and “Managing the Market”: Exploring the Costs of Strategic Management Responses to Weak Vendor Competition. *Administration & Society*, vol. 44, n. 1, pp. 3–29.
17. Kappeler, A. (2012). *PPPs and their Financing in Europe: Recent Trends and EIB Involvement* Available: http://www.eib.org/attachments/efs/econ_note_2012_ppp_and_financing_in_europe_en.pdf (accessed: 28 April, 2015).
18. Kharitonov, A.V. (2014). Kontrakt zhiznennogo tsikla [Life-cycle contract]. *Goskaz: upravleniye, razmescheniye, obespecheniye*, n. 37, pp. 70–77.
19. Kuznetsov, V.I. (2012). Zarubezhnyi opyt gosudarstvenno-chastnogo partnerstva (USA, Europe, Canada) [Foreign experience of public-private partnership (USA, Europe, Canada)]. *Ekonomicheskie nauki*, n. 8 (93), pp. 196–201.
20. Matveev, V.V. (2012). Rol' gosudarstva v formirovanii mekhanizmov razvitiya infrastrukturalnykh sfer ekonomicheskoy deyatel'nosti [Government role in the forming of development mechanisms in economic infrastructure]. *Ekonomicheskie nauki*, n. 6 (91), pp. 34–38.
21. Obolonsky, A.V. (2011). *Krizis byurokraticheskogo gosudarstva: reform gosudarstvennoy sluzhby: mezhdunarodniy opyt i rossiyskie realii* [Crisis of the Bureaucratic State: public administration reforms: international experience and Russian specifics]. Moscow: Fond «Liberalnaya Missiya».

22. Obolonsky, A.V. (2014). Krizis effektivnosti administrativno-byurocraticheskogo gosudarstva i poiski vykhoda: opyt USA (evolutsiya teorii i praktiki gosudarstvennogo upravleniya v poslednie desyatletiya) [The crisis of bureaucratic state's effectiveness and the search for the way out: USA's experience (the evolution of theory and practice of public administration during the last decade)]. *Voprosy gosudarstvennogo upravleniya*, n.2, pp. 145–170.
23. OECD (2008). *Public-private Partnerships In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*.
24. OECD (2013). *Government at a Glance 2013*.
25. Saussier, S., Staropoli, C. & Yvrande-Billon, A. (2009). Public–Private Agreements, Institutions, and Competition: When Economic Theory Meets Facts. *Review of Industrial Organization*, n. 35, pp. 1–18.
26. Sclar, E. (2015). Political economics of investment Utopia: public–private partnerships for urban infrastructure finance. *Journal of Economic Policy Reform*, vol. 18, n. 1, pp. 1–15.
27. Tang, L., Shen, Q. & Cheng, E. (2010). A review of studies on Public–Private Partnership projects in the construction industry. *International Journal of Project Management*, n. 28, pp. 683–694.
28. Ustuzhanina, E.V. (2013). Ispolzovanie metodov otsenki imuschestva dlya ekonomicheskogo obosnovaniya tseny productsii [Application of assets estimation methods to the price of the product economic justification]. *Ekonomika i matematicheskie metody*, vol. 49, n. 3, pp. 3–15.
29. Warner, M.E. & Bel, G. (2008). Competition or Monopoly? Comparing Privatization of Local Public Services in the U.S. and Spain. *Public Administration*, vol. 86, n. 3, pp. 723–735.
30. Williamson, O. E. (1999). Public and private bureaucracies: A transaction cost economics perspective. *Journal of Law Economics and Organization*, vol. 15, n. 1, pp. 306–342.
31. Whittington, J. (2012). When to Partner for Public Infrastructure? Transaction Cost Evaluation of Design-Build Delivery. *Journal of the American Planning Association*, vol. 78, n. 3, pp. 269–285.
32. Yang, Y., Hou, Y. & Wang, Y. (2013). On the Development of Public-Private Partnerships in Transitional Economies: An Explanatory Framework. *Public Administration Review*, vol. 73, n. 2, pp. 301–310.

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННОЙ МЕДИЦИНСКОЙ ПОМОЩИ: ОПЫТ СТРУКТУРНЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ

**Шишкин С.В., Аполихин О.И.,
Сажина С.В., Шадеркин И.А.,
Золотухин О.В., Просянных М.Ю.***

Аннотация

В статье на примере практического внедрения нового подхода к организации оказания урологической медицинской помощи анализируется проведение структурных преобразований в системе здравоохранения, обеспечивающих повышение эффективности использования ресурсов. Представленный подход является альтернативой распространенному пониманию реструктуризации как сокращению коечного фонда, медицинских организаций и их персонала для получения экономии финансовых средств. Новый подход включает: (1) четырехуровневую систему оказания медицинской помощи, (2) расширение профилактики заболеваний, (3) стандартизацию оказания помощи на всех уровнях, (4) сквозной контроль качества во всех звеньях оказания медицинской помощи.

* *Шишкин Сергей Владимирович* – доктор экономических наук, директор Центра политики в сфере здравоохранения НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»; 101000 Москва, Мясницкая ул., д. 20. E-mail: shishkin@hse.ru

Аполихин Олег Иванович – доктор медицинских наук, профессор, директор Научно-исследовательского института урологии им. Н.А. Лопаткина – филиал ФГБУ «ФМИЦ им. П.А. Герцена» Минздрава России. Адрес: Научно-исследовательский институт урологии им. Н.А. Лопаткина – филиал ФГБУ «ФМИЦ им. П.А. Герцена»; 105425 Москва, ул. 3-я Парковая, д. 51. E-mail: apolikhin.oleg@gmail.com

Сажина Светлана Владимировна – аналитик Центра политики в сфере здравоохранения НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»; 101000 Москва, Мясницкая ул., д. 20. E-mail: ssazhina@hse.ru

Шадеркин Игорь Аркадьевич – руководитель отдела развития региональной урологии Научно-исследовательского института урологии им. Н.А. Лопаткина – филиал ФГБУ «ФМИЦ им. П.А. Герцена» Минздрава России. Адрес: Научно-исследовательский институт урологии им. Н.А. Лопаткина – филиал ФГБУ «ФМИЦ им. П.А. Герцена»; 105425, Москва, ул. 3-я Парковая, д. 51. E-mail: info@uroweb.ru

Золотухин Олег Владимирович – главный специалист по урологии ДЗ Воронежской области, завкафедрой урологии и андрологии ИДПО ГОУ ВПО «ВГМА им. Н.Н. Бурденко» Адрес: Воронежская государственная медицинская академия им. Н.Н. Бурденко; 394036 Воронеж, ул. Студенческая, д. 10. E-mail: zolotuhin-o@ya.ru

Просянных Михаил Юрьевич – сотрудник отдела развития региональной урологии Научно-исследовательского института урологии им. Н.А. Лопаткина – филиал ФГБУ «ФМИЦ им. П.А. Герцена» Минздрава России. Адрес: Научно-исследовательский институт урологии им. Н.А. Лопаткина – филиал ФГБУ «ФМИЦ им. П.А. Герцена»; 105425 Москва, ул. 3-я Парковая, д. 51. E-mail: prosyannikov@gmail.com

Внедрение нового подхода в пилотном регионе – Воронежской области –, вскрыло низкую результативность первичного звена оказания медицинской помощи. Результатами преобразований стали рост выявляемости заболеваний и увеличение доступности специализированной амбулаторной и стационарной помощи. Преодоление недостатков прежней системы повлекло необходимость увеличения расходов на медицинскую помощь. Вместе с тем внедрение новых организационных технологий оказания урологической помощи привело к снижению удельных затрат на ее оказание на 21,7% за четыре года.

Представленный опыт структурных преобразований свидетельствует, что в случаях, когда неэффективность действующих служб, организаций, программ связана не только с неоправданно высокими затратами на лечение заболеваний, но и с недостаточной или несвоевременной выявляемостью заболеваний, внедрение новых подходов к организации оказания медицинской помощи приводит не к экономии затрат, а к росту результативности медицинской помощи и эффективности использования ресурсов.

Ключевые слова: структурные преобразования в здравоохранении; реструктуризация здравоохранения; организация медицинской помощи; система оказания медицинской помощи; специализированная медицинская помощь; урологическая служба.

Введение

Несмотря на значительное увеличение ресурсного потенциала системы здравоохранения и улучшение демографических показателей в последние годы¹, перед российской системой здравоохранения стоят серьезнейшие вызовы: рост показателей заболеваемости и хронизации заболеваний, высокие в сравнении с европейскими странами показатели смертности населения, недостаточные масштабы профилактики заболеваний, в том числе вторичной профилактики обострения хронических заболеваний и др. (До Гиппократ, 2014; Доклад о человеческом развитии, 2013).

До последнего времени повышение результативности системы оказания медицинской помощи было обусловлено прежде всего ростом государственного финансирования и соответствующим увеличением ресурсного потенциала системы здравоохранения. При этом основные изменения в системе оказания медицинской помощи состояли в ее достраивании новыми звеньями: диагностическими центрами, центрами высоких технологий, перинатальными центрами, центрами здоровья и т.п. Возможности повышения эффективности оказания медицинской помощи за счет структурных преобразований оставались на периферии внимания. Между тем в современных социально-экономических условиях, с завершением периода динамичного экономического роста, прежняя стратегия обеспечения роста результативности системы оказания медицинской помощи требует пересмотра. Императивом становится усиление профилактики заболеваний и повышение эффективности использования имеющихся ресурсов в системе здравоохранения.

Ключевым средством решения этой задачи становятся структурные преобразования в системе оказания медицинской помощи (реструктуризация). Что это означает? В официальных документах и научных публикациях можно найти две трактовки этого понятия:

- 1) реорганизация неэффективных организаций и программ (Дорожная карта, 2012)²;

- 2) изменения в структуре оказания разных видов медицинской помощи, и прежде всего перемещение части стационарной помощи на амбулаторный этап и расширение масштабов профилактических мероприятий и их доли в распределении ресурсов (Стратегия-2020, 2013).

Но в последнее время в практике государственного управления здравоохранением и общественном сознании понятие реструктуризации стало восприниматься и употребляться в существенно более узком смысле – как сокращение больничных коек, закрытие или объединение медицинских учреждений с целью получения экономии средств. Это было вызвано тем, что перед системой здравоохранения недавно появился новый политико-экономический вызов: постановка Президентом и Правительством задачи значительного повышения к 2018 г. уровня оплаты труда медицинских работников (врачей – до 200% от средней заработной платы в регионе, среднего и младшего медицинского персонала – до 100%) и обеспечения не менее трети необходимых для этого ресурсов за счет внутренних источников. В качестве основного такого источника рассматривается сокращение объемов относительно более затратного вида медицинской помощи – стационарного лечения с соответствующим сокращением больничных коек и закрытием, присоединением, слиянием медицинских учреждений. Именно такое содержание и стало вкладываться в понятие реструктуризации системы оказания медицинской помощи.

Является ли данное понимание реструктуризации безальтернативным? Возможны ли в современных российских условиях другие подходы к реструктуризации системы оказания медицинской помощи, которые обеспечили бы повышение ее эффективности и не были бы связаны с механическим сокращением коечного фонда стационаров? Может ли быть получен экономический эффект от проведения реструктуризации, не сопровождающейся ухудшением доступности и качества оказания медицинской помощи? Ответ на эти вопросы очень важен для оценки проводимой политики в сфере здравоохранения и определения возможных направлений ее изменения. Его можно дать, опираясь на имеющиеся в отдельных регионах примеры практического внедрения новых подходов к организации оказания медицинской помощи. В данной статье мы рассмотрим пример проведения таких преобразований, который, как будет показано ниже, позволяет сделать выводы, распространяемые на широкий круг видов медицинской помощи в различных регионах.

Примером, по нашему мнению, может служить проводимая в Воронежской области с 2010 г. реструктуризация системы оказания урологической помощи. Аналогичные программы находятся на разных этапах реализации в Карачаево-Черкессии, в Тамбовской, Липецкой, Калужской, Тверской, Пензенской областях. Интерес к разработке такой программы высказали еще 14 субъектов Российской Федерации.

Проблемы в организации оказания урологической помощи

Сложившаяся в нашей стране к концу 2010-х гг. система оказания специализированной урологической помощи характеризуется следующими чертами:

- медицинская помощь пациентам с урологическими заболеваниями разделена на три уровня:
 - 1) районный (городской) уровень: урологическая помощь, преимущественно амбулаторная, в центральных районных больницах (ЦРБ), городских поликлиниках и городских больницах, которую оказывают работающие в них врачи-урологи или врачи-хирурги по совместительству;
 - 2) региональный уровень: специализированная урологическая помощь в областных больницах;
 - 3) федеральный уровень: высокоспециализированная урологическая помощь в федеральном клиническом центре (НИИ урологии Минздрава России);
- первый уровень оказания урологической помощи не обеспечен врачами-урологами в каждом городском округе и муниципальном районе. Так, в Воронежской области в 2009 г. в 22 из 31 муниципального района в ее составе отсутствовали врачи-урологи, а урологическая помощь, преимущественно по экстренным показаниям, оказывалась врачами-хирургами;
- наличие или отсутствие специализированных урологических коек или урологических отделений в центральных районных больницах и городских больницах обусловлено не принципами рациональной организации этой помощи, а исторически сложившейся практикой;
- основной объем стационарной урологической помощи оказывается на втором уровне, куда с первого уровня направляется основной поток пациентов;
- низкий уровень стандартизации оказания медицинской помощи: имевшиеся стандарты не имели унифицированного характера и слабо влияли на реальное качество оказания медицинской помощи.

Деятельность на амбулаторно-поликлиническом уровне характеризовалась невысокой выявляемостью урологических заболеваний, низким охватом населения периодическими медицинскими осмотрами. Вследствие этого выявление пациентов с урологическими заболеваниями проводилось в основном по самообращению и уже тогда, когда эти заболевания имели осложненные формы и требовали сложного лечения и длительной госпитализации. Так, в Воронежской области в 2009 г. доля пациентов, поступавших в стационар с состояниями, требующими неотложной помощи, приближалась к 80%. При этом технологическое оснащение урологических отделений не соответствовало современным требованиям – число малоинвазивных оперативных вмешательств во всех урологических стационарах Воронежской области едва достигало 100 в год.

При этом в Воронежской области на диспансерном учете с болезнями предстательной железы состояло менее 2% от численности мужского населения данного региона старше 50 лет. По данным мировой статистики, доля клинически значимых форм доброкачественной гиперплазии предстательной железы (выраженность симптомов нарушения функции нижних мочевых путей 8 баллов по шкале IPSS и более) в мужской популяции ука-

занного возраста достигает 26–46% (Diener et al., 1997; Kohnen et al., 1979). То есть на диспансерном наблюдении должно было бы находиться существенно большее число пациентов. Приведенные выше факты указывают на недостаточную эффективность существующей системы диагностики и лечения урологических заболеваний: на упущения в профилактической работе, низкую выявляемость заболеваний на ранних стадиях, недостатки консервативной терапии и погрешности в определении тактики лечения.

Новый подход к организации оказания специализированной помощи

По инициативе НИИ урологии Минздрава РФ и Департамента здравоохранения Воронежской области, при участии Воронежской государственной медицинской академии в 2009 г. была разработан новый подход к организации урологической помощи в регионе.

В основу нового подхода положены следующие принципы организации специализированной медицинской помощи населению: (1) четырехуровневая система оказания медицинской помощи, (2) расширение профилактики заболеваний, (3) стандартизация оказания помощи на всех уровнях, (4) сквозной контроль качества во всех звеньях оказания медицинской помощи. Рассмотрим эти принципы подробнее.

1. *Четырехуровневая система оказания медицинской помощи*: вся медицинская помощь пациентам с урологическими заболеваниями разделена на четыре уровня:

- 1) первичный: профилактика и выявление пациентов с урологическими заболеваниями, проводимые фельдшерами, участковыми терапевтами и врачами общей практики в амбулаторно-поликлинических учреждениях (в фельдшерско-акушерских пунктах, поликлинических отделениях участковых и центральных районных больниц, в городских поликлиниках);
- 2) межмуниципальный: специализированная амбулаторная и стационарная урологическая помощь в межрайонных урологических центрах;
- 3) региональный: областной урологический центр, функционирующий в рамках областной клинической больницы;
- 4) федеральный: федеральный центр оказания высокотехнологичной медицинской помощи (ВМП) – экспертный центр, на который возложена функция оценки качества оказания урологической помощи на предыдущих этапах; функции этого центра выполняет НИИ урологии Минздрава РФ.

Инновационным элементом нового подхода являются межрайонные урологические центры (МУЦ), представляющие собой перепрофилированные койки в хирургических отделениях районных больниц. Межрайонные центры создаются в составе отдельных ЦРБ из расчета один центр на 300 тыс. населения. В Воронежской области было создано семь таких центров, зона охвата каждого из них составляет 4–5 районов. При создании межрайонных центров в них были сконцентрированы кадры и оснащение урологических служб прилежащих районов.

2. *Расширение профилактики заболеваний.* Выявление пациентов с урологическими заболеваниями проводится не по самообращению, а путем активного выявления проблем со здоровьем посредством проведения скрининговых программ, опросов, подворовых обходов, анкетирования с использованием доступных интернет-технологий (NetHealth.ru), работы СМИ.

Роль врачей первичного звена в своевременном (раннем) выявлении ряда хронических заболеваний чрезвычайно важна, поскольку пациенты с урологическими заболеваниями, которые нуждаются в медицинской помощи, не всегда обращаются за ней по следующим причинам:

- считают имеющиеся симптомы возрастными явлениями, а не симптомами заболевания (Пранович и др., 2010; Севрюков и др., 2011; Thorpe et al., 2003);
- опасаются возможного оперативного вмешательства или постановки онкологического диагноза (Пранович и др., 2010);
- испытывают психологические трудности при обращении за урологической помощью (чаще обусловленные социокультурными особенностями) (Пранович и др., 2010).

Но, поскольку поводов для визита к участковому врачу у граждан намного больше, целесообразно использовать эти визиты для выявления симптомов урологических заболеваний.

Согласно новому подходу, все мужчины региона в возрасте 50 лет и старше подлежат обязательному ежегодному анкетированию, проведение которого возлагается на врачей первичного звена. Если результаты анкетирования свидетельствуют о возможном наличии у пациента того или иного заболевания, обследование этого пациента продолжается, при этом пациент переводится под наблюдение уролога в межрайонном урологическом центре. После выявления заболевания специалист-уролог определяет тактику ведения пациента: консервативный или оперативный подход. При необходимости оперативного лечения пациент госпитализируется в зависимости от тяжести заболевания: в межрайонный или региональный центр.

Такой подход значительно снижает количество осложнений и уменьшает число случаев, требующих экстренной госпитализации. Это позволяет планировать число госпитализаций, длительность пребывания пациентов в стационаре, занятость коечного фонда, объемы оказания стационарной помощи, что создает возможность оптимизации использования материальных и кадровых ресурсов.

3. *Стандартизация оказания помощи на всех уровнях.* Для каждого уровня формируются стандарты требований к помещениям, оснащению, оказанию диагностической, лечебной медицинской помощи, требований к медицинским кадрам, логистике пациентов и пр. Все стандарты описываются в виде бизнес-процессов. Разрабатывается стандартизированная логистика маршрутов движения пациентов между выделенными уровнями оказания медицинской помощи. Это движение координируется с использованием современных телемедицинских технологий удаленного консультирования.

4. *Сквозной контроль качества во всех звеньях оказания медицинской помощи.* На каждом последующем уровне в четырехуровневой системе оказания урологической помощи осуществляется не только клиническая медицинская помощь, но и экспертная оценка качества ее выполнения на предыдущем этапе согласно установленным в Программе индикаторам качества оказания медицинской помощи. Итоговая экспертная оценка работы реструктурированной системы, а также оказание организационно-методической помощи в разработке и реализации Программы проводится НИИ урологии в порядке выполнения функций федерального головного учреждения в системе оказания урологической помощи.

Внедрение нового подхода и первые результаты

Реорганизация урологической службы в Воронежской области на основе новой модели была начата в 2010 г. и продолжена в рамках Программы «Урология», утвержденной в составе региональной программы «Модернизация здравоохранения Воронежской области на 2011–2013 гг.»³.

Практическая деятельность по переходу к новой форме организации урологической помощи включала создание межрайонных специализированных урологических центров (урологических отделений соответствующих ЦРБ), укрепление материально-технической базы этих центров и урологического отделения областной клинической больницы. За счет средств областного бюджета было приобретено оборудование для проведения диагностических исследований и малоинвазивных вмешательств (эндоскопические стойки, дистанционные литотрипторы, ультразвуковые сканеры для выполнения оперативных вмешательств с ультразвуковым наведением, урофлуометры, резектоскопы и др.). Также были закуплены необходимые расходные материалы, проведен ремонт операционных. Затраты на перечисленные мероприятия составили 81 млн. руб.

Переход к новой форме организации урологической помощи потребовал также проведения обучения врачей и медицинских сестер для всех уровней системы. Обучение проводилось сотрудниками НИИ урологии с привлечением местных образовательных учреждений.

Внедрение нового подхода происходило последовательно по модулям. Каждый модуль представляет собой систему оказания медицинской помощи больным определенным урологическим заболеванием (доброкачественная гиперплазия предстательной железы (далее – ДГПЖ), рак предстательной железы, мочекаменная болезнь и др.).

Заболеванием, выбранным для стартового модуля, стала доброкачественная гиперплазия предстательной железы. Это наиболее распространенное урологическое заболевание у мужчин в возрасте старше 50 лет (Castiñeiras Fernández et al., 2010; Cozar et al., 2011; Thorpe et al., 2003).

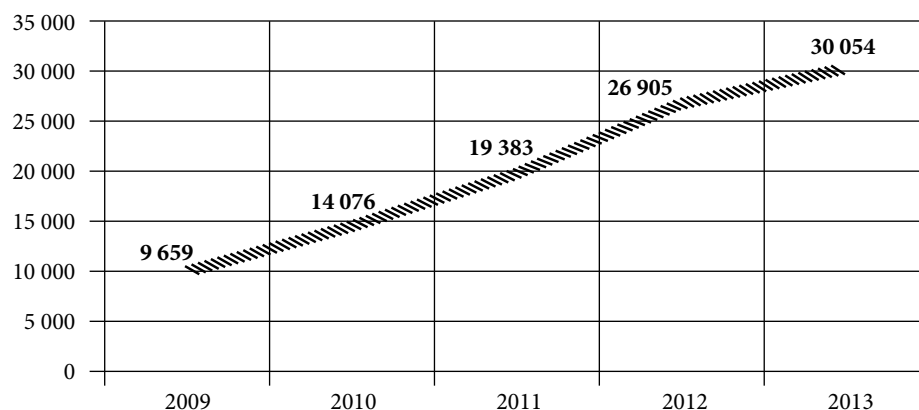
В обязанность участковых врачей (врачей общей практики) было вменено ежегодное анкетирование мужчин в возрасте 50 лет и старше вне зависимости от повода обращения к врачу, в том числе и активное выявление с проведением подворовых обходов в сельской местности.

Для российской системы здравоохранения характерна низкая эффективность первичного звена оказания медицинской помощи. Участковые врачи-терапевты негативно относятся к любым новшествам в их деятельности, в частности к необходимости проведения анкетирования пациентов для раннего выявления больных. Для преодоления подобного отношения организаторы проекта проводили интенсивную разъяснительную работу на местах.

Внедрение технологии активного выявления ДГПЖ привело к увеличению числа выявленных случаев этих заболеваний в Воронежской области в 2010–2013 гг. в 3,1 раза (рис. 1).

Рисунок 1

Численность лиц с заболеванием ДГПЖ среди мужчин старше 50 лет, проживающих в Воронежской области, в 2009–2013 гг.



Источник: НИИ урологии Минздрава России.

Меры по ранней выявляемости ДГПЖ привели к изменениям в структуре заболеваемости. Принято выделять три клинические степени данного заболевания и соответственно три клинические группы пациентов. Пациентам с заболеванием, отнесенным к первой степени, достаточно консервативной (медикаментозной) терапии, оказываемой амбулаторно, а все пациенты, у которых диагностирована ДГПЖ третьей степени, подлежат обязательной госпитализации и хирургическому лечению.

До внедрения новой формы организации урологической помощи многие мужчины обращались к врачу в момент, когда появлялись развернутые клинические симптомы: во II и III стадиях заболевания, в том числе при развитии осложнений (острая задержка мочи, хроническая почечная недостаточность). Благодаря реализации Программы те пациенты, которые считали симптомы ДГПЖ возрастными проявлениями, а также те пациенты, которые не имели возможности получить консультацию врача-уролога из-за организационных недостатков существовавшей системы, смогли получить медицинскую помощь до появления у них осложнений.

В результате за период с 2009 по 2013 г. рост численности пациентов с ДГПЖ первой и второй степени составил 313,7 и 137,2% соответственно; при этом численность пациентов с заболеванием третьей степени уменьшилась на 19,1% (табл. 1). В относительном выражении зарегистрировано увеличение доли пациентов первой клинической группы на 16,9 процентных пункта на фоне уменьшения долей пациентов второй и третьей клинических групп на 9,1 и 7,8 процентных пункта соответственно (табл. 1, рис. 2).

Таблица 1

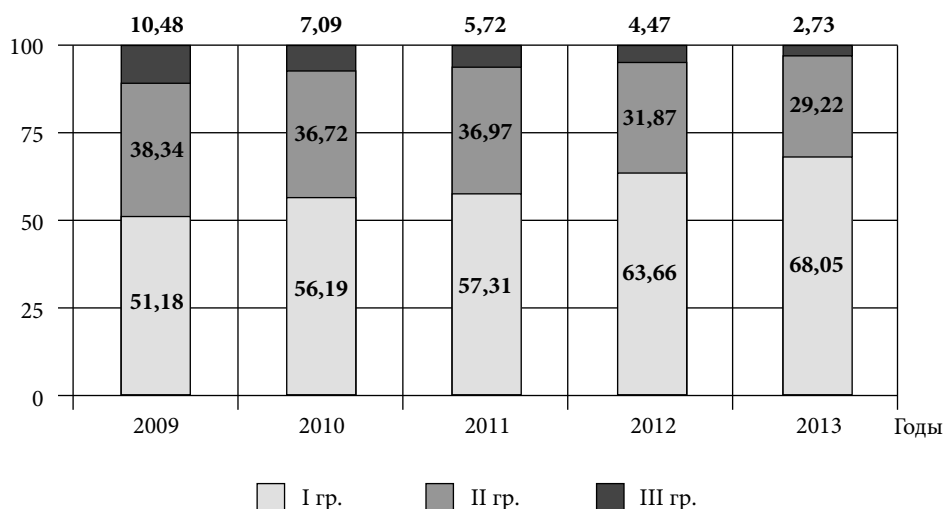
Заболеваемость ДГПЖ по клиническим группам среди мужчин в возрасте 50 лет и старше, проживающих в Воронежской области

Годы	Общая заболеваемость (чел.)	I группа		II группа		III группа	
		чел.	%	чел.	%	чел.	%
2009	9 659	4 944	51,18	3 703	38,34	1 012	10,48
2010	14 076	7 910	56,19	5 168	36,72	998	7,09
2011	19 383	11 109	57,31	7 165	36,97	1 109	5,72
2012	26 905	17 127	63,66	8 576	31,87	1 202	4,47
2013	30 054	20 452	68,05	8 783	29,22	819	2,73

Источник: НИИ урологии Минздрава России.

Рисунок 2

Динамика соотношения численности групп пациентов с ДГПЖ I–III степени в 2009–2013 гг., %



Источник: НИИ урологии Минздрава России.

Увеличение числа выявленных заболеваний ДГПЖ обусловило рост объемов оказываемой амбулаторной и стационарной медицинской помощи, терапевтической и хирургической. Однако изменение структуры заболеваемости ДГПЖ не привело к значимому изменению в соотношении числа пациентов, получающих лекарственную терапию и прошедших оперативное лечение (плановое и неотложное). Оно не менялось на протяжении всего изучаемого периода и составляет в среднем 19:1, т.е. каждого двадцатого пациента с ДГПЖ оперировали как до появления системы раннего выявления, так и после ее внедрения (табл. 2).

Таблица 2

**Структура медицинской помощи пациентам с ДГПЖ
в период 2009–2013 гг.: численность и доля пациентов
по видам помощи**

Годы	Виды медицинской помощи					
	Лекарственная терапия		Плановое хирургическое лечение		Неотложные операции	
	чел.	%	чел.	%	чел.	%
2009	9 235	95,61	235	2,43	189	1,96
2010	13 289	94,42	540	3,84	245	1,74
2011	18 379	94,82	767	3,96	237	1,22
2012	25 639	95,30	951	3,53	315	1,17
2013	28 606	95,18	999	3,32	449	1,50

Источник: НИИ урологии Минздрава России.

Вместе с тем изменилось соотношение доли плановых и неотложных хирургических операций: доля неотложных оперативных вмешательств снизилась (см. рис. 3). Так, если в 2009 г. около половины прооперированных пациентов имели неотложные показания для хирургического лечения, то в 2013 г. они составляли лишь треть от всех оперативных вмешательств. Однако абсолютное число неотложных операций ежегодно увеличивалось: в 2009 г. таких пациентов было 189, в 2013 г. их стало в 2,4 раза больше и достигло 449.

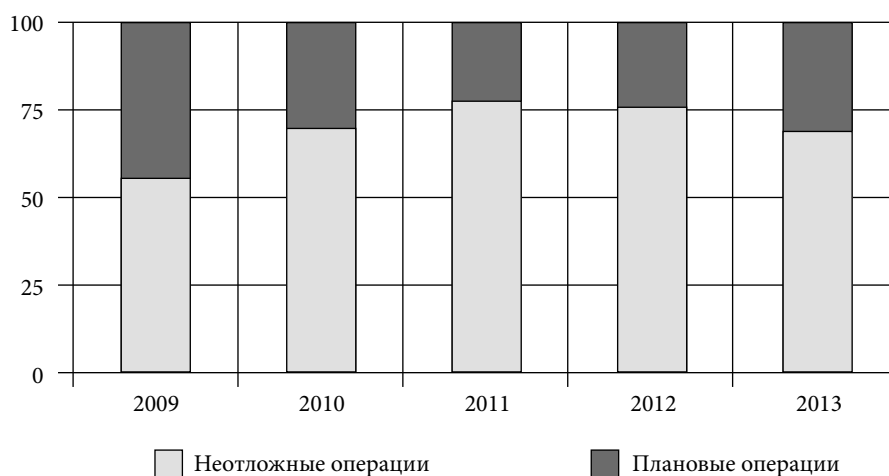
Наиболее важным структурным изменением стала концентрация хирургической помощи в межрайонных урологических центрах. С 2010 г. именно на этом уровне получает оперативное лечение основная часть пациентов с неосложненными формами ДГПЖ. При создании межрайонных центров в 2010 г. доля прооперированных в них пациентов от всех прооперированных пациентов с ДГПЖ составила 64,17%, а к 2013 г. она увеличилась до 76,11% (табл. 3, рис. 4).

С началом внедрения нового подхода менее 1% прооперированных пациентов с ДГПЖ прошли лечение в НИИ урологии (табл. 3, рис. 4),

а в 2010 г. доля таких пациентов превысила 10%. Это было результатом «накопления» ранее сложной патологии вследствие низкой результативности урологической службы в регионе. Приведенные преобразования привели, как уже отмечалось, к увеличению количества выявленных больных, в том числе с осложненными формами ДГПЖ, требующими проведения сложных хирургических операций в НИИ урологии. Затем число больных, направляемых на четвертый уровень оказания медицинской помощи, стало сокращаться и в 2013 г. составило всего 0,2% от общего числа госпитализированных с диагнозом ДГПЖ.

Рисунок 3

Соотношение долей плановых и неотложных операций, проведенных пациентам с ДГПЖ в Воронежской области в 2009–2013 гг., %



Источник: НИИ урологии Минздрава России.

Таблица 3

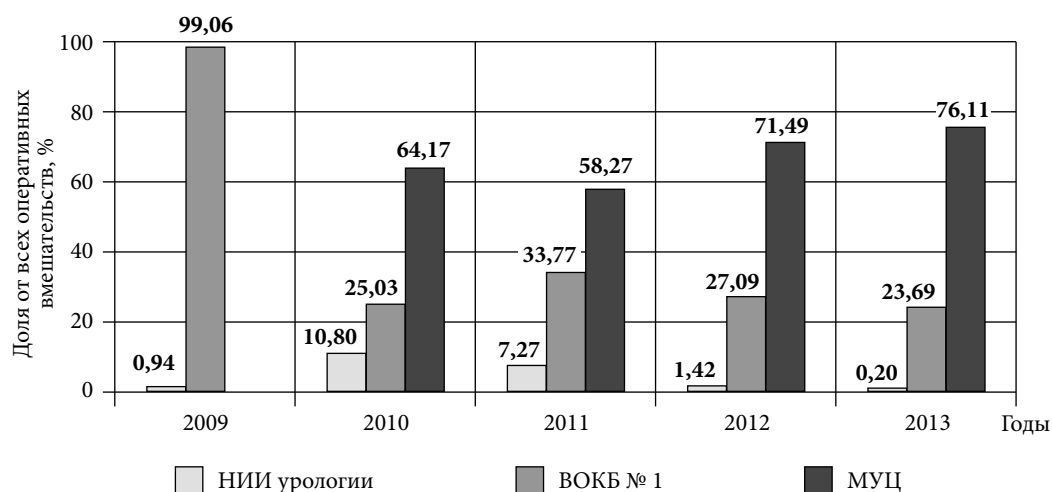
Распределение объемов медицинской помощи пациентам, прооперированным в МУЦ, ВОКБ № 1 и НИИ урологии в 2009–2013 гг.

Годы	Межрайонные урологические центры		Урологическое отделение ВОКБ № 1		ФГБУ «НИИ урологии» Минздрава России	
	абс., чел.	относ., %	абс., чел.	относ., %	абс., чел.	относ., %
2009	–	–	420	99,06	4	0,94
2010	505	64,17	197	25,03	85	10,80
2011	585	58,27	339	33,77	73	7,27
2012	905	71,49	343	27,09	18	1,42
2013	1102	76,11	343	23,69	3	0,20

Источник: НИИ урологии Минздрава России.

Рисунок 4

Распределение объемов медицинской помощи на оказание медицинской помощи пациентам с ДГПЖ, прооперированным в МУЦ, ВОКБ № 1 и НИИ урологии в 2009–2013 гг.



Источник: НИИ урологии Минздрава России.

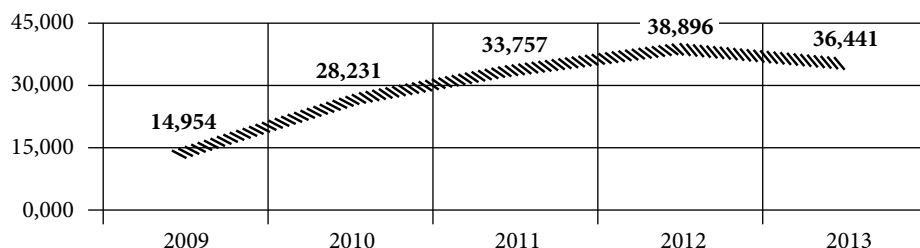
Затраты на оказание медицинской помощи при внедрении нового подхода

Значительное увеличение численности выявленных заболеваний обусловило рост объемов оказываемой специализированной медицинской помощи и соответственно затрат на ее оказание. Для оценки затрат региональной системы здравоохранения на разных уровнях оказания медицинской помощи больным с определенным заболеванием нами был разработан специальный алгоритм учета затрат⁴ и проведена оценка затрат по всем видам медицинской помощи больным с ДГПЖ в течение календарного года в период с 2009 по 2014 г. Расчеты показали, что общие затраты на оказание медицинской помощи пациентам с ДГПЖ выросли с 2009 по 2012 г. в 2,6 раза и лишь в 2013 г. они снизились на 6% по отношению к предыдущему году (рис. 5). При этом динамика расходов на оказание медицинской помощи прооперированным пациентам с ДГПЖ несколько отличалась: эти затраты увеличились в первые два года в 2,3 раза и в последующие два года находились примерно на уровне, достигнутом в 2011 г. (рис. 6).

Внедрение нового подхода повлекло и некоторые структурные изменения в расходах на медицинскую помощь. За 2009–2013 гг. доля затрат на амбулаторную помощь пациентам с ДГПЖ выросла с 40,1 до 46,2%. Соответственно доля расходов на стационарное лечение уменьшилась с 59,9 до 53,8% (рис. 7).

Рисунок 5

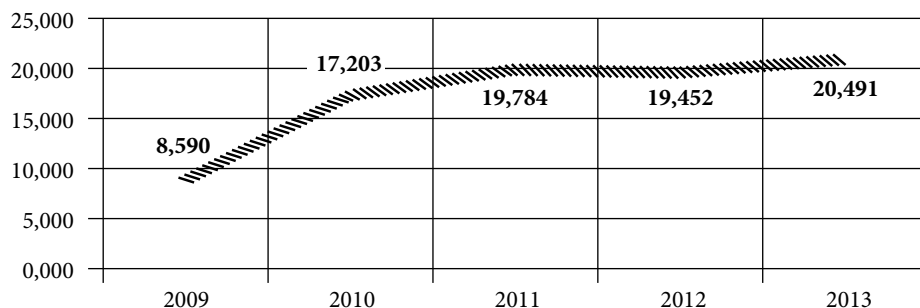
Общие затраты на оказание медицинской помощи пациентам с ДГПЖ в Воронежской области в 2009–2013 гг., млн. руб.



Источник: Расчет авторов по данным НИИ урологии Минздрава России.

Рисунок 6

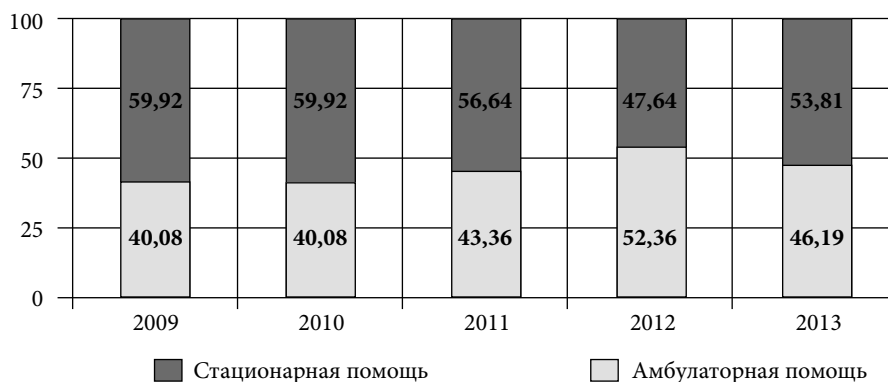
Общие затраты на оказание медицинской помощи прооперированным пациентам с ДГПЖ в Воронежской области в 2009–2013 гг., млн. руб.



Источник: Расчет авторов по данным НИИ урологии Минздрава России.

Рисунок 7

Соотношение долей затрат на оказание амбулаторной и стационарной медицинской помощи пациентам с ДГПЖ в Воронежской области в 2009–2013 гг., %



Источник: Расчет авторов по данным НИИ урологии Минздрава России.

Оценка эффективности проведенных преобразований

Доступные данные позволяют оценить затратную эффективность внедрения нового подхода. Характеристикой затратной эффективности является динамика показателя удельных затрат на оказание медицинской помощи пациентам с ДГПЖ. Проведенные расчеты позволяют увидеть (рис. 8), что значение этого показателя увеличилось уже в первый год (2010) на 29,5%. Это было обусловлено увеличением доли пациентов, получивших высокотехнологичную медицинскую помощь на четвертом уровне системы – в НИИ урологии. Напомним, что в 2010 г. каждый десятый прооперированный пациент получал именно высокотехнологичную помощь. Но в последующие три года удельные расходы устойчиво снижались и в 2013 г. составили 78,3% от значения 2009 г. Это было обеспечено более эффективным распределением пациентов по уровням оказания специализированной медицинской помощи.

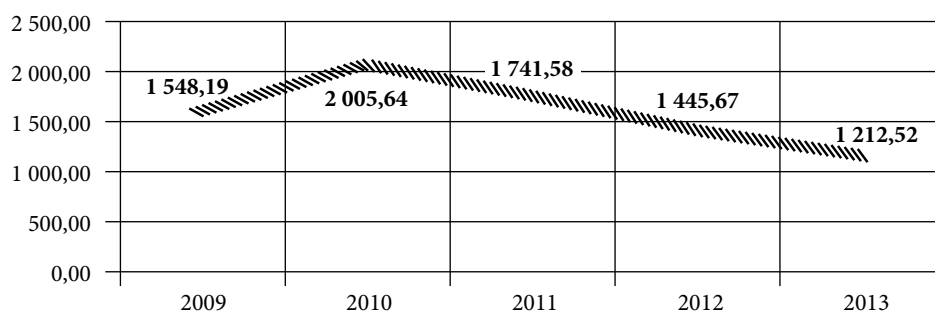
Следует отметить, что динамика удельных затрат на оказание медицинской помощи прооперированным пациентам с ДГПЖ была еще более впечатляющей: в 2010 г. рост составил всего лишь 7,9%, а последующее сокращение этого показателя было более масштабным, и в 2013 г. его величина снизилась до 69,9% от уровня 2009 г. (рис. 9).

Снижение удельных расходов на лечение больных было обусловлено повышением доли межрайонных урологических центров в объеме оказания оперативной помощи пациентам с ДГПЖ (стоимость лечения в межрайонных центрах ниже, чем в областной клинической больнице), а также внедрением малоинвазивных оперативных вмешательств, сокращающих длительность пребывания пациента в стационаре.

Полученные оценки свидетельствуют о значительном росте эффективности использования ресурсов благодаря внедрению новой формы организации урологической помощи.

Рисунок 8

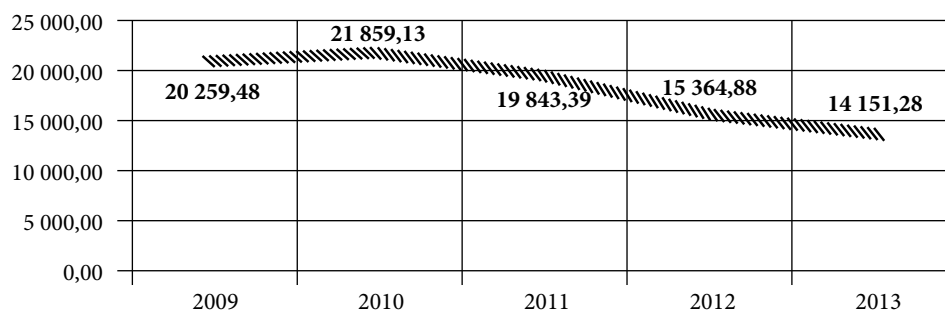
Удельные затраты на оказание медицинской помощи пациентам с ДГПЖ в Воронежской области в 2009–2013 гг., руб.



Источник: Расчет авторов по данным НИИ урологии Минздрава России.

Рисунок 9

**Удельные затраты на оказание медицинской помощи
прооперированным пациентам с ДГПЖ в Воронежской области
в 2009–2013 гг., руб.**



Источник: Расчет авторов по данным НИИ урологии Минздрава России.

Для более полной оценки эффективности внедрения нового подхода необходимо проведение анализа ее влияния на качество жизни пациентов. Своевременное выявление и лечение ДГПЖ сокращают сроки временной нетрудоспособности, снижают риски развития почечной недостаточности, возникновения инвалидности и др. К сожалению, при разработке Программы не была предусмотрена регистрация соответствующих показателей, позволяющих провести такой анализ (количество случаев временной нетрудоспособности, обусловленной ДГПЖ, среднее число дней временной нетрудоспособности у пациентов с ДГПЖ за календарный год, число случаев первичной инвалидности, обусловленной ДГПЖ, за календарный год, субъективная оценка пациентом результатов лечения (QALY– сохраненные годы качественной жизни)). Крайне важно использовать соответствующие показатели при разработке аналогичных программ реструктуризации специализированной медицинской помощи в других регионах.

Заключение

Внедрение на территории Воронежской области нового подхода организации специализированной медицинской помощи является показательным примером проведения структурных преобразований в системе оказания медицинской помощи, включающих реорганизацию неэффективных организаций и программ, изменения в структуре оказания разных видов медицинской помощи и расширение масштабов профилактических мероприятий. Суть нового подхода заключается в активном внедрении принципов профилактики со смещением акцента в сторону активного выявления патологии и предупреждения развития скрытых, длительное время протекающих бессимптомно, осложнений заболеваний. Сформирована многоуровневая система оказания медицинской помощи, предусматривающая увеличение количества и повышение объема услуг на амбулаторном этапе,

а также модернизацию подходов к оказанию стационарной помощи. Новый подход отличается индивидуальной маршрутизацией пациентов, стандартизация технологических процессов, обеспечение единых подходов к финансированию и контролю качества на всех уровнях и этапах оказания медицинской помощи.

Внедрение нового подхода обнажило довольно острую проблему российской системы здравоохранения: низкая эффективность первичного звена, необходимость возрастания нагрузки на это звено при решении задачи повышения эффективности специализированной медицинской помощи и неготовность участковых врачей к активному участию в таких структурных преобразованиях. Поэтому реструктуризация специализированной медицинской помощи не может проводиться без реформирования всей амбулаторной службы.

Главным результатом проведенных преобразований стали рост выявляемости заболеваний ДГПЖ и увеличение доступности специализированной медицинской помощи. ДГПЖ стали выявлять на более ранних стадиях (абсолютное число пациентов I и II клинических групп и их доля в общем числе пациентов с ДГПЖ увеличились).

Нововведения не привели к сокращению коечного фонда и объемов стационарной медицинской помощи. Наоборот, объемы и амбулаторной и стационарной помощи выросли вследствие увеличения числа выявленных случаев заболеваний ДГПЖ. Но новый подход обеспечивает более эффективное использование ресурсов – удельные затраты на оказание медицинской помощи пациентам сократились за четыре года на 21,7%.

В этом и состоит главный итог проведенной реструктуризации системы оказания специализированной медицинской помощи: внедрение нового подхода вскрыло низкую результативность прежней системы, следствием ее реорганизации и внедрения новых технологий профилактики и выявления заболеваний стало значительное увеличение числа выявленных случаев заболеваний и числа пролеченных больных. Доступность медицинской помощи улучшилась. Но преодоление недостатков прежней системы повлекло необходимость увеличения расходов на медицинскую помощь. Кроме того, дополнительные затраты потребовались для проведения модернизации оборудования, подготовки и переподготовки кадров. Вместе с тем внедрение новых организационных технологий оказания урологической помощи привело к снижению удельных затрат на ее оказание, т.е. росту экономической эффективности.

Таким образом, данный пример реструктуризации показывает, что в тех случаях, когда неэффективность действующих служб, организаций, программ связана не только с неоправданно высокими затратами на лечение заболеваний, но и с недостаточной или несвоевременной выявляемостью заболеваний, внедрение новых подходов к организации оказания медицинской помощи приведет к увеличению числа выявленных больных и объемов помощи для них. При этом размеры повышения экономической эффективности могут быть несопоставимыми с ростом необходимых объемов помощи и возникающая условная экономия не компенсирует роста

необходимых дополнительных затрат. Клинико-экономическая эффективность системы оказания медицинской помощи увеличивается, но растут и расходы на нее. По нашей оценке, в российской системе здравоохранения много секторов, для которых справедливы такие исходные условия и возможные результаты реструктуризации. Следовательно, задача повышения эффективности их функционирования потребует вложения дополнительных средств («реструктуризация с деньгами»). Попытки же в этих секторах постановки и решения задачи их реорганизации для получения экономии затрат, высвобождения ресурсов («реструктуризация без денег») могут привести к сокращению объемов и снижению доступности медицинской помощи в сравнении с выявленными потребностями в ней.

ЛИТЕРАТУРА

1. До Гиппократата. Профессор Олег Аполихин: Надо не просто лечить болезнь – надо не дать человеку заболеть // Российская газета. – 28.02.2014. URL: <http://www.rg.ru/2014/02/28/apolihin.html> (дата обращения: 21.04.2015).
2. Доклад о человеческом развитии в Российской Федерации 2013. Устойчивое развитие: вызовы Рио. Под общей ред. С.Н. Бобылева. М.: ООО «РА ИЛЬФ», 2013. – С. 50–56. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.undp.ru/documents/NHDR-2013.pdf> (дата обращения: 21.04.2015).
3. План мероприятий («дорожная карта») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности здравоохранения». Утвержден Распоряжением Правительства РФ от 28.12.2012 № 2599-р.
4. Пранович А.А., Вошула В.И., Щавелева М.В. Динамика заболеваемости и анализ основных методов лечения доброкачественной гиперплазии предстательной железы в Республике Беларусь // Новости хирургии. – 2010. – № 5. – Том 18. – С. 94–100.
5. Севрюков Ф.А., Камаев И.А., Гриб М.Н., Перевезенцев Е.А. Основные аспекты обеспечения высококвалифицированной урологической медицинской помощью больных с доброкачественной гиперплазией предстательной железы // Российский медико-биологический вестник им. академика И.П. Павлова. – 2011. – № 1. – С. 109–113.
6. Стратегия-2020: новая модель роста – новая социальная политика. Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года. Книга 1. Под научн. ред. В.А. Мау и Я.И. Кузьмина. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2013. – С. 397–401.

7. Castiñeiras Fernández J., Cozar Olmob J.M., Fernández-Prod A., Martíne J.A., Brenes Bermúdez F.J., Naval Pulido E., Molero J.M., and Pérez Morales D. Referral criteria for benign prostatic hyperplasia for primary care. Consensus document. *ActasUrol Esp.* 2010. No. 34 (1). P. 24–34.
8. Cozar J.M, et al. Manejo asistencial del paciente con hiperplasia benigna de próstata en España. *ActasUrol Esp.* 2011. No. 35. P. 580–588.
9. Diener E.E., Suh E., Oishi S. Recent findings on subjective well-being // *Indian J Clin Psy-chol.* 1997. Vol. 24. No. 1. P. 25–41.
10. Kohnen P.W., Drach G.W. Patterns of inflammation in prostatic hyperplasia: a histologic and bacteriologic study // *J Urol.* 1979. Vol. 121. No. 6. P. 755–760.
11. Thorpe A., Neal D. Benign prostatic hyperplasia. *Lancet.* 2003. No. 361 P. 1359–1367.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Министерство здравоохранения Российской Федерации. Доклад о состоянии здоровья населения и организации здравоохранения по итогам деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за 2013 год. [Электронный доступ: http://www.rosminzdrav.ru/ministry/61/22/stranitsa-979/doklad_2013].
- ² План мероприятий («дорожная карта») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности здравоохранения». Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. N 2599-р
- ³ Постановление Правительства Воронежской области от 30.03.2011 N 236 «Об утверждении региональной программы “Модернизация здравоохранения Воронежской области на 2011–2013 годы”».
- ⁴ В состав затрат были включены расходы системы ОМС на оказание амбулаторной и стационарной помощи больным ДГПЖ – по установленным в Воронежской области тарифам ОМС за амбулаторные посещения, обследования и профильный койко-день. Кроме того, учитывались затраты федерального бюджета на оказание высокотехнологичной медицинской помощи в НИИ урологии. Затраты на приобретение нового оборудования и повышение квалификации врачей во внимание не принимались. При расчете затрат на оказание медицинской помощи больным ДГПЖ это оправдывается тем, что новое оборудование и учебные программы выступают ресурсами для оказания медицинской помощи при разных урологических заболеваниях и распределять эти виды затрат по разным заболеваниям чрезвычайно сложно и нецелесообразно.

IMPROVING EFFECTIVENESS OF SPECIALIZED MEDICAL CARE: THE CASE OF RESTRUCTURING

Shishkin Sergey V.

Doctor of Science, Head of the Center for Health Policy, HSE.
Address: National Research University Higher School of Economics,
20 Myasnitskaya St., Moscow 101000, Russian Federation.
E-mail: shishlin@hse.ru

Apolikhin Oleg I.

Doctor of Science, Professor, Head of the Institute of Urology of the Hertsen FMRC MH RF.
Address: Institute of Urology of the Hertsen FMRC MH RF,
51 3rd Parkovaya St., Moscow 105425, Russian Federation
E-mail: apolikhin.oleg@gmail.com

Sazhina Svetlana V.

MD, Analyst of Center for Health Policy NRU HSE. Address: National Research University
Higher School of Economics, 20 Myasnitskaya St., Moscow 101000, Russian Federation.
E-mail: ssazhina@hse.ru

Shaderkin Igor A.

MD, Head of the Development Department of regional urology of the Institute
of Urology of the Hertsen FMRC MH RF. Address: Institute of Urology of the Hertsen FMRC
MH RF, 51 3rd Parkovaya St., Moscow 105425, Russian Federation.
E-mail: info@uroweb.ru

Zolotukhin Oleg V.

Chief specialist in urology DZ C. O., Head of the Department of urology and andrology, VSMA.
Address: Voronezh State Medical Academy named after N.N. Burdenko.
10 Studencheskaya St., Voronezh 394036, Russian Federation.
E-mail: zolotuhin-o@ya.ru

Prosyannikov Michail Y.

MD, Research Assistant of the development Department of regional urology of the Institute
of Urology of the Hertsen FMRC MH RF. Address: Institute of Urology of the Hertsen
FMRC MH RF, 51 3rd Parkovaya St., Moscow 105425, Russian Federation.
E-mail: prosyannikov@gmail.com

Abstract

The paper addresses the issues of organization of medical care in the Russian Federation and explores the case of specialized medical care restructuring. The new approach towards specialized medical care provision is suggested as an alternative to the prevalent understanding of the restructuring such as reduction of hospital beds, hospitals and their staff for financial reasons. The new approach includes (1) a four-level system of medical aid, (2) the expansion of disease prevention, (3) the introduction of standardized approaches in routine work, (4) a thorough quality control at all levels of medical care.

The pilot project of the restructuring of urologic medical care started in 2010 in Voronezh region. The empirical data were provided by the Institute of Urology (Moscow) and Voronezh Regional Health Department.

The implementation of a new approach revealed poor performance of the primary medical care provision. The outcomes of the pilot project were an increase in detecting diseases and

in the availability of specialized outpatient and inpatient care. The overcoming of the previous system's flaws caused the need to increase health care costs. However, the introduction of new organizational technologies, providing urological care, resulted in lower unit costs by 21.7% over four years.

Experience of the structural reform presented in the article shows that in cases where inefficiency of the health care system is associated not only with unreasonably high costs for treatment of diseases, but also with insufficient or delayed detectability of diseases, introduction of new approaches to the organization of health care does not lead to saving costs, but to increasing effectiveness and efficiency of health care provision.

Keywords: Structural reforms in health care; restructuring of healthcare; organization of health care; health care delivery system; secondary care; urological service

Citation: Shishkin, S.V., Apolikhin, O.I., Sazhina, S.V., Shaderkin, I.A., Zolotukhin, O.V. & Prosyannikov, M.Y. (2015). Povyshenie effektivnosti spetsializirovannoi meditsinskoi pomoshchi: opyt strukturnykh preobrazovaniy [Improving effectiveness of the specialized medical care: the case of restructuring]. Public Administration Issues, n. 2, pp. 79–99 (in Russian).

REFERENCES

1. Do Gippokrata. Professor Oleg Apolikhin: Nado ne prosto lechit' bolezni' – nado ne dat' cheloveku zabolet' [Before Hippocrates. Professor Oleg Apolikhin: It is necessary not only to treat a disease, but don't let a man fall ill]. Interview, *Rossiiskaya gazeta*, 28.02.2014. Available: <http://www.rg.ru/2014/02/28/apolihin.html> (accessed: 21 April, 2015).
2. Doklad o chelovecheskom razvitii v Rossiyskoy Federatsii 2013. Ustoychivoe razvitiye: vyzovy Rio. (Ed.by S.N. Bobylev) [Report on human development in the Russian Federation, 2013. Sustainable Development: Challenges Rio.]. Moscow: LLC «RA ILF», 2013, pp. 50–56. Available: <http://www.undp.ru/documents/NHDR-2013.pdf> (accessed: 21 April, 2015).
3. Pranovich, A.A., Voshchula, V.I. & Shchavaleva, M.V. (2010) Dinamika zabol'evaemosti i analiz osnovnykh metodov lecheniya dobrokachestvennoi giperplazii predstatel'noi zhelezy v Respublike Belarus [Dynamics of incidence and analysis of the main methods of treatment of benign prostatic hyperplasia in Belarus] *Novosti khirurgii*, vol. 18, n. 5, pp. 94–100.
4. Sevryukov, F.A., Kamaev, I.A., Grib, M.N. & Perevezentsev, E.A. (2011). Osnovnye aspekty obespecheniya vysokokvalifitsirovannoi urologicheskoi meditsinskoi pomoshchi'yu u bol'nykh s dobrokachestvennoi giperplaziei predstatel'noi zhelezy

[Key aspects of providing patients of benign prostatic hyperplasia with highly-skilled urological medical care]. *Rossiiskii mediko-biologicheskii vestnik im. akademika I.P. Pavlova*, n. 1, pp. 109–113.

5. *Strategiya-2020: Novaya model rosta – novaya sotzialnaya politika. Itogovy doklad o rezultatakh ekspertnoy raboty po aktualnym problemam sotzialno-ekonomicheskoy strategii Rossii na period do 2020 g.* [Strategy-2020: New Growth Model – a new social policy. The final report on the results of the expert work on the issues of socioeconomic strategy of Russia until 2020]. Ed. by V.A. Mau and Ya.I. Kuzminov, Book 1. Moscow: Delo, 2013.
6. Castiñeiras Fernández, J., Cozar Olmob, J.M., Fernández-Prod, A., Martíne, J.A., Brenes Bermúdezg, F.J., Naval Pulidoh, E., Moleroj, J.M. & Pérez Moralesk, D. (2010). Referral criteria for benign prostatic hyperplasia for primary care. Consensus document. *ActasUrolEsp*, vol. 34, n. 1, pp. 24–34.
7. Cozar J.M, et al. (2011) Manejo asistencial del paciente con hiperplasia benigna de próstata en España. *ActasUrol Esp*, n. 35, pp. 580–588.
8. Diener, E.E., Suh, E. & Oishi, S. (1997). Recent findings on subjective well-being. *Indian J Clin Psychol*, vol. 24, n. 1, pp. 25–41.
9. Kohnen, P.W. & Drach, G.W. (1979). Patterns of inflammation in prostatic hyperplasia: a histologic and bacteriologic study. *J Urol*, vol. 121, n. 6, pp. 755–760.
10. Thorpe, A. & Neal, D. (2003). Benign prostatic hyperplasia. *Lancet*, n. 361, pp. 1359–1367.

РЕГУЛИРОВАНИЕ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ: БРАЗИЛЬСКИЙ ОПЫТ (первая часть)*

Васильева В.М.**

Аннотация

В статье с учетом теоретической и практической неоднозначности антикоррупционного эффекта от применения «лучших мировых практик» регулирования конфликта интересов на государственной службе, аргументируется возможность применения концепции good enough governance к регулированию конфликта интересов на российской государственной службе. Вместо импорта «лучших практик» предлагается рассмотреть возможность адаптации инструментов и моделей, показавших свою эффективность в решении тех же проблем, с которыми сталкивается российская государственная служба, в сходных условиях ограниченности ресурсов, например опыт Бразилии. В статье представлен исчерпывающий анализ основных направлений антикоррупционных реформ: Ф.Э. Кардозу и его преемников (конец 1990-х–2015), а также их последствий для бразильской государственной службы. Основные анализируемые в статье направления бразильской реформы включали: пакет мер по снижению политизации государственной службы; меры по борьбе с коррупцией и регулированию конфликта интересов в наиболее склонных к коррупции областях (в том числе государственные закупки); меры этического регулирования конфликта интересов и создания инфраструктуры внутреннего и внешнего контроля. Представленные в статье данные являются наиболее полным анализом бразильского опыта в этой области, как в мировой, так и отечественной литературе, наглядно и пошагово демонстрируют практический механизм и инструменты эффективной антикоррупционной реформы государственной службы, адаптирующей, а не импортирующей «лучшие практики». В первой части статьи представлены аргументы в пользу релевантности бразильского опыта для российской государственной службы, а также анализ реформ «нового государственного управления» и электоральных кампаний как части антикоррупционного пакета.

Ключевые слова: регулирование конфликта интересов; реформа Кардозу; Комиссия публичной этики; коррупционные рынки; политизация государственной службы; конфликт интересов; Брессер-Перейра; good enough governance.

* Вторая часть будет опубликована в № 3.

** Васильева Варвара Михайловна – кандидат политических наук, доцент департамента политической науки факультета социальных наук НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». Адрес: 101990, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: vvasilieva@hse.ru; старший преподаватель, кафедра политического анализа, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова. Адрес: Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова. Адрес: МГУ им. М.В. Ломоносова, 119992, Москва, Ломоносовский проспект, д. 27, корпус 4, vasilievavm@spa.msu.ru

В поиске эффективных моделей регулирования конфликта интересов

В 1990–2000-е гг. в государственно-управленческой практике, регулярно обобщаемой ОЭСР (Whitton, 2005; Trust in government: Ethics measures in OECD countries: Governance, 2000; Managing conflict of interest..., 2003; Conflict-of-interest policies..., 2006; Post-Public Employment, 2010), и в политической науке (Ackerman, 1998; Jenkins, Goetz, 1999; Basu, Bhattacharya, Mishra, 1992) начался поиск эффективных моделей или хотя бы лучших практик регулирования конфликта интересов на государственной службе как ключевого метода борьбы с коррупцией.

Исследование конфликта интересов в рамках изучения коррупции с доминированием экономических моделей и эконометрических подходов (Васильева, Воробьев, 2015) во многом определило формирование проблемного поля данного исследования. Так, в рамках исследования проблемы борьбы с коррупцией, вне установившихся трендов регрессионного анализа связи коррупции «со всем живым» (Rauch, 2001; Strömberg, 2001; Rijckeghem Van, Weder, 2001) и изучения коррупционной динамики государств и регионов на основе анализа «больших данных» (Gupta, Mello De, Sharan, 2001; Svensson, 2005; Djankov et al., 2002), существует ряд «темных пятен», выявившихся на фоне фрагментации поля исследования и ставящих под вопрос дежурные объяснения провалов антикоррупционных реформ и достижений коррупционных исследований предыдущих лет (Persson, Rothstein, Teorell, 2013; Treisman, 2007). Это указывает на существующий разрыв между сложившимися в мировой политической науке микро- и макроуровнями коррупционных исследований: первый позволяет сфокусироваться на отдельных факторах и сферах коррупции, но не объясняет влияния на коррупционную динамику большинства политических факторов; второй, напротив, фиксирует глобальные тренды и позволяет проводить сравнительные исследования, но опускает влияние на национальную коррупционную динамику антикоррупционных реформ и государственной политики в целом.

В результате попыток совместить результаты исследований микро- и макроуровней складывается парадоксальное понимание коррупции как внешнего фактора, болезни с определенными симптомами, ключевым из которых является неурегулированный конфликт интересов государственных служащих. При этом устранение симптомов (по логике микроуровня) ведет к исчезновению или хотя бы минимизации коррупции в государстве. На основе подобного понимания коррупции исследуются меры, уже доказавшие свою эффективность в других государствах. Однако чаще всего практическое применение результатов этих исследований, т.е. импорт выявленных «лучших практик» или даже универсальных моделей урегулирования конфликта интересов, не приводит к успеху, а в тех немногих случаях, когда успех все-таки достигается, сложно точно оценить, связаны ли триумфальные антикоррупционные реформы с применением успешных моделей или же с иными случайными факторами.

Теория коррупционных рынков (Васильева, Воробьев, 2015) объясняет проблему неэффективности импорта «лучших практик» и создания универсальных моделей разными типами коррупционных рынков, складывающимися из максимального и минимального соотношений трех измерений: качества институтов, степени государственного регулирования и охвата государственного регулирования. Это соотношение создает восемь типов коррупционных рынков с абсолютно разными источниками коррупции, разной динамикой роста и, следовательно, разными эффективными мерами по контролю каналов коррупционного поведения. Например, рост коррупционных рынков продавца связан с широкими дискреционными полномочиями чиновников и неизменным спросом на коррупцию со стороны граждан и/или организаций для преодоления избыточного государственного регулирования, в то время как коррупционные рынки покупателя проявляются в основном в виде спроса на административную коррупцию правоприменения или политическую коррупцию для форматирования экономической конкуренции.

В условиях существования различных типов коррупционных рынков классическая сингапурская модель регулирования конфликта интересов прекрасно работает в Гонконге, с аналогично низким охватом и степенью государственного регулирования при высоком качестве институтов (модель Е). Но применение этой же модели в странах с системной коррупцией, возникающей из-за низкого качества институтов при высоком охвате и степени государственного регулирования (модель А), к которым в том числе принадлежат Россия и Казахстан, не приводит ни к каким заметным улучшениям.

В связи с этим встает вопрос о векторе антикоррупционных реформ: стоит ли стремиться (и возможно ли это) к близким к идеальным моделям государственного управления, в которых антикоррупционные реформы Сингапура или Канады будут эффективны в силу совпадения типов коррупционных рынков? Или странам, не обладающим сравнимыми с Сингапуром или Канадой изначальными показателями, имеет смысл не импортировать лучшие мировые практики, а адаптировать способы решения конкретных проблем государствами с однотипным коррупционным рынком?

Аргументированным ответом на данный вопрос служит концепция «достаточно хорошего управления» (good enough governance) М. Гриндл (Grindle, 2004, 2007). Суть этой концепции управленческих реалистов сводится к тому, что государственное управление есть функция от типа политического режима, поэтому цели государственного управления должны в первую очередь способствовать устойчивости режима. Следовательно, стратегические цели «хорошего управления» (good governance) в условиях дефицита ресурсов и неконкурентных или неинституционализированных политических режимов не могут быть реализованы. Более удачным решением с точки зрения эффективности для таких государств являются постановка тактических управленческих задач и их поэтапное решение в рамках существующих ресурсов.

Для регулирования конфликта интересов и борьбы с коррупцией на государственной службе данная концепция означает, что использование этических кодексов и регулирование конфликта интересов на основании моделей профессиональной культуры (integrity-based models) реальны только в госу-

дарствах с конкурентными институализированными режимами, где коррупция в принципе не является большой проблемой, в отличие от персонифицированных недемократических режимов, где аналогичное регулирование коррупции за счет гражданского контроля – это все равно что пилить сук, на котором сидишь. В таких режимах эффективные формы борьбы с коррупцией будут связаны с централизованным контролем патронажной сети. По этой причине, признавая наличие ряда проблем в регулировании конфликта интересов на государственной службе РФ и опираясь на теорию коррупционных рынков и концепцию «good enough governance», предлагаем обратить внимание не на поиски универсально эффективных практик и попытки адаптировать опыт Канады, Сингапура, Финляндии или Австралии, а на опыт антикоррупционных реформ Бразилии, решивших аналогичные российским проблемы государственной службы.

Сегодня Бразилия сохраняет статус, присвоенный ее антикоррупционному законодательству в 2009 г. согласно Global Integrity Report – «очень сильное» (very strong), – что фактически является образцом для подражания для развивающихся стран и лучшим показателем среди стран БРИКС. Об эффективности предпринятых мер (в том числе законодательно) свидетельствует динамика Индекса восприятия коррупции (CPI) в период с 1995 по 2005 г. Однако если в 1995 г. Бразилия вместе с Россией и Польшей находилась в кластере стран с высоким уровнем коррупции (со средним баллом 2.0–2.9 из максимальных 10), то к 2005 г. Бразилия улучшила свои показатели до 3,7 (и 62-е место в рейтинге из 158) и переместилась в кластер с азиатскими странами (3,0–3,9), вместе с Китаем и Индонезией (Grein, Sethi, Tatum, 2010), в то время как Россия в 2005 г. ухудшила показатели до 2,4 и заняла 126-е место (Transparency International. CPI 2005). Общая динамика CPI для Бразилии в период с 2005 по 2014 г. может быть охарактеризована как устойчиво положительная: в 2014 г. она набрала 43 из 100 возможных баллов и заняла 65-е из 175 мест. Бразилия находится в кластере с ЮАР, Турцией, Саудовской Аравией и значительной частью Южной Европы. Для сравнения: у России 27 баллов и 136-е место – в одном кластере с Ираном, Пакистаном, ДПК, ЦАР, Зимбабве и большинством государств Тропической Африки (Transparency International. CPI 2005, 2014).

Антикоррупционное законодательство Бразилии основано на пяти конвенциях, которые были ратифицированы после 1995 г.: 1) Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц (OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Officials, ратифицирована – 24.08.2000); 2) Конвенция ООН против коррупции (UNCAC, подписана 09.12.2003, ратифицирована 15.06.2005); 3) Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности (UN Convention against Transnational Organized Crime, подписана 12.12.2000, ратифицирована 29.01.2004); 4) Межамериканская конвенция против коррупции (Inter-American Convention against Corruption, принята парламентом 25.06.2002, подписана президентом 07.10.2002); 5) Соглашение о сотрудничестве между Бразилией, Индией и ЮАР (Cooperation Agreement between Brazil, India and South Africa) (в рамках форума IBSA – 2006) (Mendelsohn, Law Business Research, 2013, с. 43).

Бразилия и Россия: общие проблемы государственной службы

До реформ Ф.Э. Кардозу Бразилия сталкивалась с теми же проблемами государственной службы, которые сегодня предстоит решить России: во-первых, большая, запутанная и дорогая государственная служба; во-вторых, патронажные сети и значительные привилегии государственных служащих, создающие дополнительную нагрузку на бюджет; в-третьих, высокая степень политизации государственной службы; в-четвертых, большая емкость коррупционного рынка и массовые протесты; в-пятых, недостаточное регулирование конфликта интересов на государственной службе и отсутствие внятного антикоррупционного законодательства.

Дороговизна бразильской государственной службы «до Кардозу»: расходы на содержание государственной службы в 1999 г. составляли 38,30% от всех государственных расходов в результате постоянного ее увеличения с 1930-х гг. (установление хунты). При этом государственные расходы в целом составляли 42% ВВП, а доходы – 19,8%. Децентрализация бюджетных ресурсов в 1980-х гг. привела не к снижению расходов на федеральную государственную службу, а к почти 50% росту расходов на государственную службу штатов и муниципалитетов: федеральная служба – 2,89% ВВП в период 1980–1987 гг. и 3,17% ВВП в период 1988–1994 гг.; госслужба субъектов и муниципалитетов – 4,18 и 6,53% ВВП соответственно (Gaetani, Heredia, 2002, p. 4–6). Запутанность бразильской государственной службы заключалась в том, что к 1988 г., несмотря на существование де-юре четкой системы государственной службы, государственная служба страны состояла из четырех режимов-систем¹.

Несмотря на фактическое сокращение числа федеральных государственных служащих в период между 1988 и 1994 гг. (администрация Коллора), стоимость государственной службы для налогоплательщиков не снизилась из-за щедрой реформы 1990 г. (Закон 8112), расширившей права долгосрочного найма и пенсионные права гражданских государственных служащих третьей группы на всех госслужащих. Государственные служащие, до этого закона работавшие по срочным контрактам, начали массово выходить на досрочную пенсию, увеличивая нагрузку на бюджет (Gaetani, Heredia, 2002, p. 10).

Вторая проблема государственной службы Бразилии, стоявшая перед администрацией Ф.Э. Кардозу, заключалась в сложившейся патронажной системе функционирования государственного управления. Образование патронажной системы (клиентелизма) в Бразилии началось в период хунты 1960–1980-х гг.: в условиях закрытой политической арены политики были вынуждены действовать под флагом одной из двух «зонтичных партий», признаваемых военной элитой. Во время демократического транзита, связанного с выборами 1982 г. и Конституцией 1988 г., созданная во время предыдущего милитаристского правления камерная патронажная сеть разрослась до поистине федеральных масштабов. Это связано с децентрализацией политической власти – возрастанием роли региональных выборов и деятельности местных партийных боссов, а также децентрализацией финансов – бюджетного федерализма смешанного типа, при котором штаты могли заниматься внешними заимствованиями, но ответственным по долгам в итоге выступал федеральный центр. Таким об-

разом, патронажная сеть разрослась как вширь (на локальный, штатный и федеральный уровни) для координирования выборов, так и вглубь (в связи с административной децентрализацией и созданием дополнительных точек вето для регионов) (Gaetani, Heredia, 2002, p. 35). Бразилия представляла собой достаточно типичный пример зрелого порядка ограниченного доступа (North et al., 2011), наиболее привилегированным слоем которого являлась бюрократия. Последнее связано как с патерналистско-социальными культурными традициями государства в Бразилии (Cardoso, 2006, p. 428), так и с оставшимся в наследство от предыдущих популистских недемократических режимов раздутым государственным сектором в экономике, гарантировавшим им легитимность (Grindle, 2010, p. 9–12). В целом бразильский клиентелизм относят к «клиентелизму представительства», что характеризует адаптацию патронажной сети к повышению гражданского участия (Clapham, 1982, p. 22; Goirand, 1998, p. 133). Иными словами, это система «опосредованного гражданства» (mediated citizenship), когда, с одной стороны, широта гражданских, экономических и политических прав определяется местом и доступом к патронажной системе (Ottmann, 2008), а с другой – патронажных систем существует несколько, и граждане могут перемещаться между ними, выбирая ту, что может предоставить им больше благ в текущий период (Roniger, 2004). В целом доминирование патронажных сетей на государственной службе было настолько явным, что политика найма государственных служащих получила название *Politica de favores*.

Третья, схожая с российскими реалиями, задача реформирования государственной службы Бразилии – снижение политизации государственной службы. Проблема политизации государственной службы может состоять из комбинации трех отдельных, хотя и взаимосвязанных состояний. Во-первых, политизация государственной службы может выражаться в участии государственных служащих в принятии политических решений; во-вторых, политизация может быть в форме контроля политиков за назначениями и карьерными продвижениями государственных служащих; в-третьих, политизация государственной службы проявляется в политической вовлеченности государственных служащих (The SAGE Handbook..., 2012, p. 381). Специфика политизации государственной службы в Бразилии связана с первыми двумя вариантами из перечисленных, для нее была характерна ключевая роль политических назначенцев в работе всей государственной службы.

С началом демократизации, в особенности после принятия Конституции 1988 г., стандарты государственной службы были унифицированы: все государственные ведомства и организации обязались проводить «вступительные экзамены» на все вакантные должности, кроме должностей высшей категории, которые резервировались для политических назначенцев. При этом все государственные служащие, кроме политических назначенцев, имели гарантии занятости – «*estabilidade*», т.е. они не могли быть уволены с государственной службы Президентом за исключением случаев вопиющего нарушения закона о государственной службе. Хотя подобные меры в какой-то степени укрепили веберианские основы бразильской бюрократии, они также зацементировали политизированность бразильской государственной службы: большинству госслужащих, получивших свои должности исключительно благодаря политике патронажа,

гарантировалась пожизненность их назначений. В придачу они получили очень щедрое пенсионное обеспечение. При этом число государственных служащих благодаря продолжающей успешно функционировать патронажной системе постоянно увеличивалось (De Bonis, 2013, p. 7). Попытка деполитизации, организованная президентом Коллором, провалилась, а сам он потерял пост из-за коррупционного скандала. Политика другого предшественника Кардозо на посту президента – Итамара Франко также отличалась непоследовательностью и широтой интерпретации ключевых понятий государственной службы. Так, понятие «государственный служащий» могло быть интерпретировано трояко, в порядке конкретизации: достаточно широко в Уголовном кодексе (Закон 2848/1940, ст. 327), чуть более детально – в Законе 8027/1990, ст. 1, и весьма конкретно, включая временные должности, – в Законе об административных проступках (Закон № 8429/92, ст. 2). При этом сохранялся высокий уровень политизации и партийного патронажа государственной службы (Grindle, 2010, p. 9–12).

Четвертая общая проблема российской и бразильской государственной службы – большая емкость коррупционного рынка. Фактически Бразилия «до Кардозу» представляла собой государство с системной коррупцией, чья государственная служба активно сопротивлялась изменениям, а население активно выражало недовольство коррупцией. К наиболее ярким последствиям массовых протестов можно отнести: отставку в результате парламентского импичмента президента Ф. Коллора после серии протестов «Fora Collor» в 1992 г.; дело «Менсалао» (о ежемесячных стипендиях парламентской оппозиции от топов «Рабочей партии» Президента Луиса Игнасио (Лулы) да Сильва) 2005 г. отправило в тюрьму (правда, в 2013 г.) часть политического истеблишмента Бразилии, включая главу администрации президента (Brazil Mensalao trial: Former chief of staff jailed, 2013); арест и тюремное заключение губернатора федерального округа Аруда в 2009 г.; принятие закона Ficha Limpa (о чистом досье) в 2010 г.; требования импичмента президента Д. Русеф в связи с коррупционным скандалом в бразильской государственной нефтяной компании Petrobras (Иванов, 2015).

Пятая общая проблема – недостаточное регулирование конфликта интересов на государственной службе и отсутствие внятного антикоррупционного законодательства. С одной стороны, отсутствуют единые этические стандарты государственной службы, а с другой – размыта граница между составом коррупционных правонарушений, подлежащих дисциплинарной², административной³ и уголовной⁴ ответственности. В результате государственным служащим, совершавшим коррупционные преступления, не грозили суровые наказания, они привлекались к дисциплинарной и административной ответственности. Уголовная ответственность устанавливалась только для отдельных категорий должностных лиц.

Пакет антикоррупционных реформ Ф.Э. Кардозу и его преемников

Ф.Э. Кардозу предпринял целевую реформу регулирования конфликта интересов, не пытаясь объять всю необъятную и сильно дифференцированную по штатам госслужбу. Он начал с контроля за высшими политически-

ми назначенцами. 787 государственных служащих высшей категории (SES) оказались под бдительным контролем Этической комиссии, состоявшей из шести человек, которые трудились без зарплаты и подчинялись непосредственно Президенту (Ingraining Honesty, Changing Norms: Government Ethics in Brazil, 1995 – 2004, 2012).

Особый интерес для российской действительности представляет подход команды Кардозу к решению проблемы политической коррупции. Министр управления и государственных реформ Брессер-Перейра в первый президентский срок Кардозу и команда Брессер-Перейры в министерстве планирования, бюджетирования и менеджмента во второй президентский срок Кардозу с помощью реформы в духе нового государственного управления (NPM) сломали патронаж в высшей категории государственных служащих. Идея была проста и гениальна: не можешь изменить, сделай заново.

Брессер-Перейра стал автором плана создания новой системы государственных органов (она внедрялась сначала в виде пилотных проектов в ключевых областях), основанной на двух взаимосвязанных базовых принципах. Первый – приватизация избыточных государственных функций: для реализации основных государственных функций были созданы «органы государственного регулирования» (агентства), а для реализации дополнительных, которые невозможно отдать на аутсорсинг через механизм государственных закупок, – «социальные организации» без государственного участия. Вторым принципом: наём в эти вновь созданные органы на управленческие позиции осуществлялся только на основании конкурсных экзаменов, а государственная служба на этих позициях – на контрактной основе и оплате по результатам. Таким образом, вместо того чтобы бороться со слишком крепкой патронажно-партийной системой, Брессер-Перейра просто отлучил ее верхушку от ключевых позиций, на которые были наняты технократы, готовые принять жесткий этический кодекс для высшей категории государственных служащих.

Еще одним ударом по партийно-патронажной сети стал закон о финансовой стабильности (Дополнительный закон № 101-2000 г.), вводивший запрет баллотироваться на выборные должности любого уровня политикам и государственным служащим высшей категории, нарушавшим положения закона о финансовой стабильности. На деле это означало: если вы тратите бюджетные деньги на финансирование политических кампаний и «административный ресурс», то ваша политическая карьера закончена.

Одновременно были предприняты меры по повышению уровня прозрачности финансирования избирательных кампаний (в первую очередь это помогло освободить государственную службу на местах от партийного патронажа, стабилизировать бюджетные расходы), прекращению отмывания денег и созданию детализированного списка коррупционных деяний (ст. 332 УКБ, подраздел IIa в разделе IX Уголовного кодекса Бразилии).

Этические реформы Кардозу сопровождались сопротивлением бюрократии, которое удалось преодолеть с помощью широкой общественной поддержки и поддержки СМИ. Главным итогом этих реформ можно считать слом патронажной системы, ликвидация верхушки которой позволи-

ла значительно снизить политическую коррупцию. Публичное разоблачение коррупционеров высшего уровня перестало быть недопустимым актом «нелояльности» и приобрело массовый характер – основная масса громких коррупционных скандалов с участием федеральных политиков и государственных служащих высшего эшелона пришлась на годы после реформ Кардозу.

Основные меры по борьбе с коррупцией и регулированию конфликта интересов на государственной службе можно разделить на следующие группы:

- меры по снижению политизации государственной службы;
- меры по борьбе с коррупцией и регулированию конфликта интересов в сферах деятельности, наиболее предрасположенных к коррупции;
- меры этического регулирования конфликта интересов и создания инфраструктуры внутреннего и внешнего контроля.

Меры по снижению политизации государственной службы Бразилии можно классифицировать исходя из решаемых ключевых задач:

- 1) сокращение расходов на государственную службу и ее фактического размера при повышении качества (реформы NPM);
- 2) пресечение «избирательного паразитизма» политиков разного уровня на государственных финансах и недопущение на выборные должности кандидатов, обвинявшихся в коррупции;
- 3) повышение общественного контроля за государственными финансами с целью пресечения хищений, откатов, растраты и иных преступлений финансового характера со стороны государственных служащих.

Реформы нового государственного управления (NPM) связаны с деятельностью Л.К. Брессер-Перейры. Реорганизация управления государственным сектором по модели Брессер-Перейры имела несколько целей:

- выравнивание заработной платы в государственном и частном секторах;
- избирательное повышение заработной платы, основанное на принципе оплаты по результату – в виде надбавок за эффективность. Отказ от автоматического повышения заработной платы «за выслугу лет»;
- гибкость перераспределения государственных служащих по сферам и между органами государственной власти;
- повышение качества государственной службы за счет создания Национальной школы государственного управления (ENAP) для подготовки профессиональных кадров для госслужбы, популяризации новых управленческих идей и принципов;
- спецификация контрактов государственных служащих с целью создания третьего режима найма, позволяющего учесть специфику отдельных областей государственной службы (дипломатия, налоговая инспекция), основанного на меритократии и отсутствии гарантий пожизненной карьеры. В частности, планировалось создать дополнительный вид должностей непрямого государственного управления – публичные должности (public employment).

Последняя цель не была выполнена из-за сильной оппозиции судебной власти, отдавшей предпочтение срочным контрактам для государственных служащих.

В задачи реформы входило: усиление меритократических оснований государственной службы в государственном секторе экономики; контроль за зарплатным фондом; публикация статистики по государственной службе; отмена привилегий государственных служащих, закрепленных в обычном законодательстве (не в дополнительных законах и не в конституции); введение на государственной службе управления, ориентированного на результат (табл. 1).

Таблица 1

**Стратегия реорганизации государственного сектора,
Брессер-Перейра, 1997 г.**

Функции	Госсектор (органы государственной власти)	Государственный сектор (непрямое управление, общественный сектор)	Государственные компании
Основные функции государственного управления	Государственная гражданская служба в «агентствах» (органах государственного регу- лирования; regulatory agencies)	Переход функций к неправительствен- ным «социальным организациям»	Приватизация
Дополнительные функции государственного управления			Заклучение до- говоров на услуги со сторонними организациями ⁵

Источник: Bresser-Pereira, 1997, p. 30.

Для вновь созданных организаций наём в «исполнительную верхушку» (executive core) происходил только по результатам обязательных вступительных экзаменов. Экзамены проводил MARE для трех видов должностей: 1) государственные управленцы – руководители, главы, начальники (public managers); 2) бюджетные аналитики; 3) финансовые и контрольные аналитики. На деле это означало, что во всех создаваемых в целях борьбы с коррупцией контрольных органах высшие и средние должности замещаются лицами, которые не были ранее связаны с государственной службой и патронажной системой. Благодаря сотрудничеству с университетами, в первую очередь с Национальной школой государственного управления (ENAP), организованной Брессер-Перейрой, на новые управленческие должности через квалификационные вступительные экзамены открылся доступ наиболее квалифицированным выпускникам.

Особый интерес представляют методы осуществления реформ:

- поэтапность «нового государственного управления» – они начались с высших категорий государственных служащих и постепенно распространились на всех государственных служащих;
- поддержка региональных глав исполнительной власти, получивших больший финансовый контроль над бюрократией и гарантированные (законом Камара) дополнительные средства на развитие регионов, ранее уходившие на поддержание штата сотрудников. Это позволило продви-

- гать реформы государственной службы в условиях жесткой оппозиции со стороны судебной власти, парламента и основной части бюрократии;
- проведение экономической реформы – первые предложения по реформированию государственной службы шли пакетом более популярных мер финансовой политики по укреплению положения новой валюты – реала и борьбе с инфляцией;
 - массированная поддержка СМИ, рассматривавших реформу государственной службы как справедливую и антикоррупционную, не без подачи ученых-экспертов. Аналогично СМИ помогли в период второго срока Кардозу продвинуть этические реформы, выставив всех несогласных министров и высших государственных служащих скрывающими доходы коррупционерами.

Ключевые события реформы государственной службы в духе «нового государственного управления» (NPM) отражены в таблице 2.

Таблица 2

Основные меры реформ «нового государственного управления» в Бразилии

Сведения о мере НПА (нормативно-правовом акте)	Содержание и последствия
Поправка № 19/1998 к Конституции (Конституция Бразилии, 1988)	Содержание: гарантия равных прав работников частного сектора и государственных служащих. Это означало конец пенсионных привилегий государственных служащих, пользовавшихся обязательной индексацией пенсий, привязанной к росту заработных плат государственных служащих*. Последствия: отмена «единого правового режима» государственных служащих (т.е. отмена обязательной пожизненной карьеры), создание механизма для урезания зарплат государственного сектора, и, косвенно, – возможности пересмотра разделения полномочий найма госслужащих между ветвями власти
Закон Камата (Camata Law) 1995 г. (вступил в силу в 1999 г., после принятия конституционной поправки)	Содержание: ограничения на зарплатный фонд государственных служащих: не может превышать 60% текущих доходов бюджета уровня государственной власти. С 31 мая 1999 г. уровень понижен до 50%. Последствия: в случае нарушения наступают фискальные санкции – заморозка всех федеральных трансфертов. Если правительство штата или муниципалитет не смогли исправить показатели, то список санкций расширился до отказа в любых займах в будущем**
Новая программа бюджетирования (Plano Plurianual), 1998 г.	Содержание: Бюджетирование, ориентированное на результат (БОР). Программа внедрялась при создании долгосрочного финансово-бюджетного плана в 1998 г.; предполагала ориентацию большинства потоков финансирования на программы, нацеленные на решение конкретных проблем. Эти программы в обязательном порядке должны были иметь менеджера, ответственного за исполнение. Наём на эту позицию осуществлялся по принципам управления, ориентированного на результат (оценка по результатам, оплата по результатам и наём через квалификационные экзамены) и был тесно связан с образовательными программами ENAP. Последствия: прекращение карьерного роста в рамках «пожизненного найма» государственных служащих, до большинства управленческих позиций «дорости» по выслуге лет стало невозможно. С 1995 по 2000 г. количество таких «закрытых» должностей в среднем увеличилось в 2,5 раза: от увеличения в 3 раза в областях финансового контроля и аудита до 10% увеличения в прокуратуре***

Временные меры (Medida Provisória) 2048-26 от 29.06.2000	Содержание: 9000 «Делегированных полномочий» (9000 «Commissioned Functions»), за выполнение которых государственные гражданские служащие, не входящие в категорию «стратегические карьерные служащие», имели право на надбавки за эффективность. Последствия: переход на систему оплаты по результату на государственной службе
Закон 10104/2002 от 09.01.2002	Содержание: оплата по результату на государственной службе. Бонусы за результативность – индивидуальные и институциональные – в первую очередь для стратегических карьерных государственных служащих, но также распространялись на всю гражданскую государственную службу. Последствия: выравнивание зарплаты менеджеров высшего и среднего звена на государственной службе и в частном секторе, привлечение новых специалистов; стимулирование государственных служащих надбавками за эффективность без увеличения пенсионных выплат ***
Пенсионная реформа 1999 г.	Содержание: регулирование чувствительных областей реформы государственного управления. К ним относятся: пожизненная карьера; увольнения с пенсионным обеспечением, равным полному размеру заработной платы (средней за последние пять лет службы), и автоматическое распространение любого повышения оклада государственных служащих на уволившихся работников и пенсионеров. Меры по решению проблемы непомерной пенсионной нагрузки (нормативное регулирование MARE, 1995 г.): железное правило найма: может быть нанято не более 1/30 от общей потребности в персонале каждого органа власти (на постоянные позиции); повышение минимального стажа (был – 30 лет для женщин и 35 – для мужчин) для получения пенсии; три добровольные программы увольнения, предполагающие снижение размера пенсии ****. Последствия: общие для частного и государственного секторов правила системы накопительного пенсионного страхования. В результате государственные служащие, желающие получать пенсию в размере 100% своей бывшей заработной платы, вынуждены были существенно увеличить выплаты пенсионного страхования из собственной заработной платы. Соответственно, карьера на государственной службе как «семейный бизнес» утратила привлекательность
Избирательный закон 9504/1990 1990 г.	Содержание: требование от кандидатов на избираемые посты предоставить декларацию активов в Избирательную комиссию до регистрации в качестве кандидатов (ст.11, параграф 1, IV). Последствия: поданные декларации могут быть использованы для определения случаев незаконного обогащения.
Закон о финансовой стабильности (LRF) – дополнительный закон 101 от 2000 г.	Содержание: требование публичных слушаний при подготовке многолетнего финансового плана, предварительного бюджета и ежегодного бюджета, предварительных мнений о бюджете и соответствующих счетов (ст. 48). Общественные слушания должны проводиться в местах, где граждане могут проверить счета, документы, представленные главой исполнительной власти (ст. 49). Эти счета должны быть доступны в соответствующем органе законодательной власти и в техническом органе, ответственном за подготовку проекта бюджета на протяжении всего фискального года. Раскрытие информации должно производиться с помощью электронных СМИ, доступных общественности. Секции 2.2 и 2.4 также пересматривают понятие и формы образования консолидированного долга: в частности, закон сильно ограничил возможности заимствования субнациональных единиц под федеральные гарантии. За нарушение положений закона об управлении долгом субъект подлежит финансовым санкциям: а) ограничению денежных трансфертов (кроме средств на здравоохранение, образование и социальные пособия); б) запрету кредитных операций; в) лишению права самостоятельно определять финансовые цели (показатели) (Vieira, 2009, с. 216)

	Последствия: существенное ограничение возможностей финансирования избирательных кампаний из бюджетов и внебюджетных фондов штатов. Теперь вариант: «Я обанкротил свой штат, но обеспечил победу на выборах своему кандидату» – стал нереализуемым (Васильев, 2010). Помимо фискальных ограничений государственные служащие, попавшие под действие закона, могут подвергнуться этическому порицанию, административному судопроизводству и лишению права занимать выборные должности (раздел 2.4) (Vieira, 2009, с. 216)
Закон №10028/2000 от 2000 г. – закон о преступлениях против государственных финансов	Содержание: уголовные наказания за нарушения правил управления финансовыми обязательствами. Меры ответственности: задержание, потеря мандата или должности государственной службы, запрет на занятие должностей государственной службы на срок до пяти лет, а также денежные штрафы в размере 30% годовой заработной платы. Изменения: в Уголовный кодекс (добавлена глава «Преступления против государственных финансов»); в закон №1079/1950 1950 г., определяющий круг преступлений, за которые к ответственности могут быть привлечены президент и губернаторы (список пополнился преступлениями против государственных финансов); в президентский указ № 201 от 1967 г., определяющий ответственность мэров (расширил набор мер ответственности, включив уголовные наказания за нарушения закона о финансовой стабильности в части неправомерного приобретения долговых обязательств) (Vieira, 2009)
Ficha Limpa – дополнительный закон № 135 2010 г. (признан конституционным Верховным судом в феврале 2012 г., вступил в силу в отношении выборов 2012 г.)	Содержание: один из четырех законов Бразилии, созданных и принятых под давлением общественности – 1,6 млн. подписей + 3 млн. подписей онлайн. Суть закона: кандидаты с уголовным прошлым, судимостями лишены права выдвигаться на избираемые должности федерального, регионального и муниципального уровней. Под запрет попадают кандидаты, приговор которых был вынесен более чем одним судьей; чей уход с должности был обусловлен электоральными трибуналами и связан с желанием избежать импичмента. В течение 8 лет с момента решения комиссии под запрет попадают кандидаты, обвиняемые в электоральных преступлениях (мошенничество, покупка голосов, фальсификация итогов голосования и т.д.), отмывании денег, сокрытии активов (и доходов), административных проступках на государственной службе и других уголовных преступлениях. Причем административный проступок является настолько широким понятием, что исключает из кандидатов даже лиц, исключенных из профессиональных ассоциаций за несоблюдение этических стандартов. Последствия: в первый же год применения 21 из 81 сенатора попали под действие закона о «чистом досье» и не могли переизбираться. А в целом на выборах 2012 г. в Сенат под запрет попали в общей сложности 1340 кандидатур, или 25% кандидатов (Coelho, 2010; Haubert, 2012). Нарушение преемственности привело к дальнейшему разрушению патронажной партийной системы

Примечания:

* Больше всего эта мера ударила по «операционным работникам», т.е. низшей и средней категории государственных служащих, чья заработная плата до реформы была выше рыночной на 45%, а эффективность труда примерно настолько же ниже (Gaetani, Heredia, 2002, с. 14).

** Hahn, 2010, p. 163.

*** Gaetani, Heredia, 2002, p. 25.

**** Ibid., p. 10, 16.

Реформа электоральных кампаний – это комплекс мер по борьбе с коррупцией на выборах и выборных должностях, позволивший пресечь «избирательный паразитизм» политиков разного уровня на государственных финансах и закрыть доступ на выборные должности кандидатам, обвинявшимся в коррупции. Ключевыми мерами стали: Закон о финансовой ста-

бильности ((LRF) – Дополнительный закон № 101 от 2000 г.), закрывший доступ к административному ресурсу в виде финансирования избирательных кампаний за счет средств бюджетов штата и муниципалитета; Закон о преступлениях против государственных финансов (Закон №10028/2000 от 2000 г.), введший уголовную ответственность за нарушение правил управления долговыми обязательствами, включая финансирование избирательных кампаний из бюджетов; Ficha Limpa (Дополнительный закон № 135 2010 г., в силе с 2012 г.), прекративший политические и публичные карьеры лиц, имевших судимости за электоральные или коррупционные преступления либо пытавшихся избежать подобных судимостей с помощью отставок. Содержание и последствия основных мер реформы электоральных кампаний перечислены в таблице 2.

Реформы «нового государственного управления» и электоральных кампаний являются «визитной карточкой» бразильской реформы государственной службы Ф.Э. Кардозу и его преемников. Тем не менее, описанные меры не были бы столь эффективны в отсутствие доступа граждан к информации о деятельности органов государственной службы; слаженной работающей этической инфраструктуры, адаптированной к многоступенчатой системе кодексов; отдельного регулирования областей государственного управления, наиболее склонных к коррупции. Анализ этих важнейших частей бразильской реформы будет представлен во второй части статьи.

ЛИТЕРАТУРА

1. Васильева В.М., Воробьев А.Н. Коррупционные рынки // Полис. Политические исследования. – 2015. – Т. № 2. – С. 78–96.
2. Васильев С. Модернизация Бразилии: эпоха двух президентов // Полит.ру. 2010. URL: <http://polit.ru/article/2010/11/15/brasil/> (дата обращения: 05.04.2015).
3. Иванов Г. Миллионные демонстрации требуют отставки президента Бразилии Дилмы Руссефф // Международная жизнь. – 2015. – № 3794. URL: <http://www.vedomosti.ru/newspaper/articles/2015/03/19/braziliya-vishla-na-ulitsi> (дата обращения: 05.04.2015).
4. Норт Д., Уоллис Д., Вайнгаст Б. Насилие и социальные порядки: концептуальные рамки для интерпретации письменной истории человечества. М.: Издательство Института Гайдара, 2011.
5. Ackerman S.R. An anticorruption reform strategy // Mondes en Developpement. 1998. Vol. 26. No. 102. P. 41–54.

6. Basu K., Bhattacharya S., Mishra A. Notes on bribery and the control of corruption // *Journal of Public Economics*. 1992. Vol. 48. No. 3. P. 349–359.
7. De Bonis D. The political appointment of career bureaucrats: senior civil servants and policymaking in Brazil. Edinburgh, Scotland, September 9th 2013. URL: http://www.academia.edu/4462822/The_political_appointment_of_career_bureaucrats_senior_civil_servants_and_policymaking_in_Brazil (accessed: 5 April, 2015).
8. Brazil Mensalao trial: Former chief of staff jailed // *BBC News*. 2013. URL: <http://www.bbc.com/news/world-latin-america-24967116> (accessed: 5 April, 2015).
9. Bresser Pereira L.C. A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle: Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. URL: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/PUB_Seges_Mare_caderno01.PDF (accessed: 5 April, 2015).
10. Cardoso F.H. A arte da política: a história que vivi. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. 699 P.
11. Clapham C. Clientelism and the State / in: *Private Patronage and Public Power: Political Clientelism in the Modern State* (ed. by C. Clapham). NY: Palgrave Macmillan, 1982.
12. Coelho M. Ficha Limpa barra 25% dos candidatos indeferidos // *Congressoemfoco*. 2010. URL: <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/manchetes-anteriores/ficha-limpa-barra-25-dos-candidatos-indeferidos/> (accessed: 5 April, 2015).
13. Djankov S. et al. The regulation of entry // *Quarterly Journal of Economics*. 2002. Vol. 117. No. 1. P. 1–37.
14. Federative Republic of Brazil. Final Report. Washington, Dc: Mechanism For Follow-Up On The Implementation Of The Inter-American Convention Against Corruption, 2006. URL: https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&src=s&source=web&cd=3&ved=0CCwQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.oas.org%2Fjuridico%2Fenglish%2Fmec_rep_bra.doc&ei=CTTAU4iCEOWSywOos4DQBA&usq=AFQjCNHnmy6uJtOh4qlu39hQkvYm1Ta1A&sig2=7hISXs9Y0nXri3P3SL3H7Q&bvm=bv.70810081,d.bGQ&cad=rjt (accessed: 5 April, 2015).
15. Gaetani F., Heredia B. The political economy of civil service reform in Brazil: the Cardoso years // 2002. URL: <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5879/The%20Political%20Economy%20of%20Civil%20Service%20Reform%20in%20Brazil%3a%20The%20Cardoso%20Years.pdf?sequence=1> (accessed: 5 April, 2015).
16. Giordano V., Schwartz S., Petreska S. Brazil's new Anti-Bribery Law: What you need to know. "Clean Company Law" aims to support culture of corporate compliance // *Advisory Solutions*. 2013. URL: <http://www.fichier-pdf.fr/2014/03/21/brazilanti-briberylaw-whatyouneedtoknow/preview/page/1/> (accessed: 5 April, 2015).
17. Goirand C. Clientélisme et politisation populaire «a Rio de Janeiro» in Briquet J.-L. and Sawicki F. *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*. P.: PUF, 1998.

18. Grein A.F., Sethi S.P., Tatum L.G. A Dynamic Analysis of Country Clusters, the Role of Corruption, and Implications for Global Firms // *East-West Journal of Economics and Business*. 2010. Vol. 13. No. 2. P. 33–60. URL: <http://www.u-picardie.fr/eastwest/index.php> (accessed: 5 April, 2015).
19. Grindle M.S. Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries // *Governance*. 2004. Vol. 17. No. 4. P. 525–548.
20. Grindle M.S. Good Enough Governance Revisited // *Development Policy Review*. 2007. Vol. 25. No. 5. P. 533–574.
21. Grindle M.S. Constructing, Deconstructing, and Reconstructing Career Civil Service Systems in Latin America // 2010. URL: http://www.hks.harvard.edu/content/download/69012/1248858/version/1/file/Career_civil_service_systems_in_Latin_America.pdf (accessed: 5 April, 2015).
22. Gupta S., Mello L. De, Sharan R. Corruption and military spending // *European Journal of Political Economy*. 2001. Vol. 17. No. 4. P. 749–777.
23. Hage J. Anti-Corruption Measures in Brazil. Enhancing the public-private collaboration // 2009. URL: <http://issuu.com/ethics360/docs/anti-corruption-measures-in-brazil> (accessed: 5 April, 2015).
24. Hahn A. Between presidential power and legislative veto the impact of polity and politics on economic reforms in Brazil. 2010.
25. Haubert C.M. Os candidatos barrados pela Lei da Ficha Limpa // *Congressoemfoco*. 2012. URL: <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/os-candidatos-barrados-pela-lei-da-ficha-limpa/> (accessed: 5 April, 2015).
26. Ingraining Honesty, Changing Norms: Government Ethics in Brazil, 1995–2004. Innovations for Successful Societies: Princeton University, 2012. URL: http://successfulsocieties.princeton.edu/sites/successfulsocieties/files/Policy_Note_ID142.pdf (accessed: 5 April, 2015).
27. Jenkins R.B., Goetz A.M. Accounts and accountability: Theoretical implications of the right-to-information movement in India // *Third World Quarterly*. 1999. Vol. 20. No. 3. P. 603–622.
28. Managing conflict of interest in the public service: OECD guidelines and overview / под ред. J. Bertók Organisation for Economic Co-operation and Development. Paris, France: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2003. 249 P.
29. Mendelsohn M., Law Business Research. The anti-bribery and anti-corruption review. London, United Kingdom: Law Business Research Ltd., 2013.
30. Ottmann G. Mediated Citizenship in Democratic Brazilian Politics: A comparative Perspective // *Popular Sovereignty*, No. 1. December. 2008. URL: <http://www.ongcidade.org/site/php/Revista/revista.php?texto=ottmann&lingua=ingles> (accessed: 5 April, 2015).

31. Persson A., Rothstein B., Teorell J. Why anticorruption reforms fail-systemic corruption as a collective action problem // *Governance*. 2013. Vol. 26. No. 3. P. 449–471.
32. Post-Public Employment: OECD Publishing, 2010. URL: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/post-public-employment_9789264056701-en (accessed: 5 April, 2015).
33. Rauch J.E. Leadership selection, internal promotion, and bureaucratic corruption in less developed polities // *Canadian Journal of Economics*. 2001. Vol. 34. No. 1. P. 240–258.
34. Rijkceghem C. Van, Weder B. Bureaucratic corruption and the rate of temptation: Do wages in the civil service affect corruption, and by how much? // *Journal of Development Economics*. 2001. Vol. 65. No. 2. P. 307–331.
35. Roniger L. Political Clientelism, Democracy, and Market Economy // *Comparative Politics*. Vol. 36. No. 3. April. 2004. P. 353–375. URL: <http://www.rochelleterman.com/ComparativeExam/sites/default/files/Bibliography%20and%20Summaries/Comparative%20Politics.pdf> (accessed: 5 April, 2015).
36. Strömberg D. Mass media and public policy // *European Economic Review*. 2001. Vol. 45. No. 4–6. P. 652–663.
37. Svensson J. Eight questions about corruption // *Journal of Economic Perspectives*. 2005. Vol. 19. No. 3. P. 19–42.
38. Tillen J.G., Franco I., Quintanilla M.S. Foreign Corrupt Practices Act in Latin America Implementing FCPA Compliance Programs and Mitigating Legal Risks. 2010. URL: <http://media.straaffordpub.com/products/foreign-corrupt-practices-act-in-latin-america-2010-12-07/presentation.pdf> (accessed: 5 April, 2015).
39. Transparency International. CPI 2005 URL: http://archive.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2005 (accessed: 5 April, 2015). URL: <http://giswatch.org/en/country-report/transparency-and-accountability-online/brazil#sdfootnote6sym> (accessed: 5 April, 2015).
40. Transparency International. CPI 2014. URL: <https://www.transparency.org/cpi2014/results> (accessed: 5 April, 2015).
41. Treisman D. What have we learned about the causes of corruption from ten years of cross-national empirical research? // *Annual Review of Political Science*. 2007. Vol. 10. P. 211–244.
42. Trust in government: Ethics measures in OECD countries: Governance / под ред. Organisation for Economic Co-operation and Development. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2000. 329 P.
43. The SAGE Handbook of Public Administration. 1 Oliver's Yard, 55 City Road, London EC1Y 1SP United Kingdom: SAGE Publications Ltd, 2012.
44. South-South cooperation in the fight against corruption CAC/COSP/2009/CRP.6. Doha: 2009. URL: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session3/V0987479e.pdf> (accessed: 5 April, 2015).

45. Vieira L. Regulatory frameworks and government auditing of public debt // Public Debt: The Brazilian Experience. 2009. URL: http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/english/public_debt/downloads/book/Part2_Chapter_5.pdf (accessed: 5 April, 2015).
46. Vieira L. Federative Republic of Brazil. Final report. Washington D.C., 2012. URL: http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_bra_en.pdf (accessed: 5 April, 2015).
47. Whitton H. Managing conflict of interest in the public sector: a toolkit. Paris, France: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2005. P. 110.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Contracting out – процедура разрыва договоров с бывшими государственными компаниями об оказании услуг и передача этих функций по оказанию услуг частным, внешним компаниям (сторонним организациям) на основании срочных договоров об оказании услуг.
- ² Первый режим госслужбы был характерен для «образцово-показательных» институтов, в которых наём осуществлялся по гражданско-правовым договорам на меритократических основаниях. Вторая группа состояла из государственных служащих, нанятых по тем же договорам, но на основе патронажа. Третий режим состоял из специфических видов гражданских служащих, нанимаемых на основе меритократии, как дипломатический корпус и налоговые инспекторы. Четвертый режим составляли государственные служащие, работающие на постоянной основе (фактически пожизненный наём) либо получающие пенсии по причине доступа к административному или политическому ресурсу (Gaetani, Heredia, 2002).
- ³ Ст. 37, 74, 85–86, 129 Конституции Бразилии 1988 г. (Hage, 2009).
- ⁴ Ст. 4, 11, 12 Закона об административных проступках 8429/92 1992 г. (Federative Republic of Brazil. Final Report, 2006).
- ⁵ Раздел 9, ст. 312, 316, 317, 319–312, 333, 357 Уголовного кодекса Бразилии (Закон № 2848/40, 1940 г.) (Уголовный кодекс Бразилии, 1940 г.), ст. 66 Декрета-закона об уголовных преступлениях № 3688 от 03.10.1941; Закон № 1079/50, 1950 г. (Tillen, Franco, Quintanilla, 2010).

CONFLICT OF INTERESTS REGULATION IN THE PUBLIC SERVICE: BRAZILIAN EXPERIENCE (Part one)

Vasileva Varvara M.

PhD in Politics, Senior Lecturer of the Policy Analysis Department, School of Public Administration, M.V. Lomonosov Moscow State University; Associate Professor of the Political Science Department, Faculty of Social Sciences, HSE.
Address: National Research University Higher School of Economics,
20 Myasnitckaya Str., Moscow 101000, Russian Federation.
E-mail: vasilievavm@spa.msu.ru, vvasileva@hse.ru

Abstract

The paper argues that the existing model of civil service anticorruption reform by importing “best practice” of conflict of interest regulation in the public service does not help to tackle or minimize corruption, but creates a vicious circle both in theory and practice. Corruption studies artificially segment corruption onto independent macro- and micro-levels, and research contributing to one of the levels does not improve our understanding of corruption of other ones. Failed long-lasting or, having unexpected results, administrative reforms clearly demonstrate insufficiency of “importing the model” as an anti-corruption measure. The model of corruption markets, presented in the article, explains the insufficiency of importing best practice, and demonstrates that the “good enough governance” tactic is able to minimize national corruption market. “good enough governance” has a good implication for unsolved problems of the Russian public service: one could never become Singapore by importing Singapore’s “best practice” regulations. Russian “good enough governance” of conflict of interest regulation in the public service is adapting experience of Brazil’s anti-corruption reform of the civil service (as the one that solved the same problems with the similar lack of resources). The paper presents a thorough analysis of the anti-corruption reform in Brazil, based on the study of regulations introduced by Cardoso and his successors (mid. 1990s-2015) and structured according to the aims of the reform. Three mutually reinforcing groups of measures were introduced: decreasing politicization of the Brazil civil service, regulating conflict of interests in the most “sensitive” areas (such as public procurement) and ethic regulations. The research conducted has practical implications for the Russian public service – incremental mechanism for reforming the national public service and, consequently, minimizing the national corruption market. First part of the paper explains why Brazilian experience of anticorruption reform is relevant for Russian public service, analyzes Brazilian style of “new public management” and key measures in reforming electoral campaigns.

Keywords: conflict of interests regulation; Cardoso’s reform; Public Ethics Commission; corruption markets; politicization of the public service; Ficha Limpa; Bresser Pereira; OECD Anti-Bribery convention; UNCAC; good enough governance.

Citation: Vasileva V.M. (2015). Regulirovanie konflikta interesov na gosudarstvennoy sluzhbe: brazilskiy opyt. (Pervaya chast). [Conflict of interest regulation in the public service: Brazilian experience (Part one)]. Public Administration Issues, n. 2, pp. 100–122 (in Russian).

REFERENCES

1. Vasileva, V.M. & Vorobyev, A.N. (2015). Korruptsionnye rynki [Corruption markets]. *Polis. Politicheskie issledovaniya*, n. 2, pp 78–96.
2. Vasiliev, S. (2010). Modernizatsiya Brazili: epokha dvukh prezidentov. [Modernization of Brazil: the era of two presidents]. *Polit.ru*. Available: URL: <http://polit.ru/article/2010/11/15/brasil/> (accessed: 5 April, 2015).
3. Ivanov, G. (2015). Millionnye demonstratsii trebuyut otstavki prezidenta Brazili Dilmy Russeff [Millions of demonstrations demanding the resignation of the President of Brazil Dilma Rousseff]. *Mezhdunarodnaya zhizn*, n. 3794. Available: URL: <http://www.vedomosti.ru/newspaper/articles/2015/03/19/braziliya-vishla-na-ulitsi> (accessed: 5 April, 2015).
4. North, D., Wallis, D. & Weigast, B. (2011). *Nasilie i sotsialnye poryadki: kontseptualnye ramki dlya interpretatsii pismennoi istorii chelovechestva* [Violence and Social Orders: a conceptual framework for interpreting the recorded history of mankind]. Moscow: Institut Gaidara.
5. Ackerman, S.R. (1998). An anticorruption reform strategy. *Mondes en Developpement*, vol. 26, n. 102, pp. 41–54.
6. Basu, K., Bhattacharya, S. & Mishra A. (1992). Notes on bribery and the control of corruption. *Journal of Public Economics*, vol. 48, n 3, pp. 349–359.
7. Bertók, J. (Ed.) (2003). Managing conflict of interests in the public service: OECD guidelines and overview. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
8. De Bonis, D. (2013). *The political appointment of career bureaucrats: senior civil servants and policymaking in Brazil*. Edinburgh, Scotland, 9th of September. Available: URL: http://www.academia.edu/4462822/The_political_appointment_of_career_bureaucrats_senior_civil_servants_and_policymaking_in_Brazil (accessed: 5 April, 2015).
9. *Brazil Mensalao trial: Former chief of staff jailed*. BBC News. 2013. Available: URL: <http://www.bbc.com/news/world-latin-america-24967116> (accessed: 5 April, 2015).
10. Bresser Pereira, L.C. (1997). *A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle. : Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado*. Available: URL: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/PUB_Seges_Mare_caderno01.PDF (accessed: 5 April, 2015).
11. Cardoso, F.H. (2006). *A arte da política: a história que vivi*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
12. Clapham, C. (1982). Clientelism and the State (In: *Private Patronage and Public Power: Political Clientelism in the Modern State*. Ed. by C. Clapham). NY: Palgrave Macmillan.

13. Coelho, M. (2010). Ficha Limpa barra 25% dos candidatos indeferidos. *Congressoemfoco*. Available: URL: <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/manchetes-antteriores/ficha-limpa-barra-25-dos-candidatos-indeferidos/> (accessed: 5 April, 2015).
14. Djankov, S. et al. (2002). The regulation of entry. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 117, n 1, pp. 1–37.
15. *Federative Republic of Brazil. Final Report. Washington, DC: Mechanism For Follow-Up On The Implementation Of The Inter-American Convention Against Corruption, Ninth Meeting of the Committee of Experts March 27 – April 1, 2006.* Washington, DC 2006. Available: URL: https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&src=s&source=web&cd=3&ved=0CCwQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.oas.org%2Fjuridico%2Fenglish%2Fmec_rep_bra.doc&ei=CTTAU4iCEOWSywOos4DQBA&usg=AFQjCNHnmy6uJtOh4qlu39hQkvYm1Ta1A&sig2=7hISXs9Y0nXri3P3SL3H7Q&bvm=bv.70810081,d.bGQ&cad=rjt (accessed: 5 April, 2015).
16. Gaetani, F. & Heredia, B. (2002). *The political economy of civil service reform in Brazil: the Cardoso years*. Available: URL: <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5879/The%20Political%20Economy%20of%20Civil%20Service%20Reform%20in%20Brazil%3a%20The%20Cardoso%20Years.pdf?sequence=1> (accessed: 5 April, 2015).
17. Goirand, C. (1998). Clientelisme et politisation populaire «à Rio de Janeiro». (In Briquet, J.-L. & Sawicki, F. *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*). Paris: PUF.
18. Grein, A.F., Sethi, S.P. & Tatum, L.G. (2010). A Dynamic Analysis of Country Clusters, the Role of Corruption, and Implications for Global Firms. *East-West Journal of Economics and Business*, vol. 13, n. 2, pp. 33–60. Available: URL: <http://www.u-picardie.fr/eastwest/index.php> (accessed: 5 April, 2015).
19. Grindle, M.S. (2004). Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries. *Governance*, vol. 17, n. 4, pp. 525–548.
20. Grindle, M.S. (2007). Good Enough Governance Revisited. *Development Policy Review*, vol. 25, n. 5, pp. 533–574.
21. Grindle, M.S. (2010). *Constructing, Deconstructing, and Reconstructing Career Civil Service Systems in Latin America*. Available: URL: http://www.hks.harvard.edu/content/download/69012/1248858/version/1/file/Career_civil_service_systems_in_Latin_America.pdf (accessed: 5 April, 2015).
22. Gupta, S., Mello, L. De & Sharan, R. (2001). Corruption and military spending. *European Journal of Political Economy*, vol. 17, n. 4, pp. 749–777.
23. Hage, J. (2009). *Anti-Corruption Measures In Brazil. Enhancing the public-private collaboration*. Available: URL: <http://issuu.com/ethics360/docs/anti-corruption-measures-in-brazil> (accessed: 5 April, 2015).
24. Hahn, A. (2010). *Between presidential power and legislative veto the impact of polity and politics on economic reforms in Brazil*. Electronic Book.

25. Haubert, C.M. (2012). Os candidatos barrados pela Lei da Ficha Limpa. *Congresso-emfoco*. Available: URL: <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/os-candidatos-barrados-pela-lei-da-ficha-limpa/> (accessed: 5 April, 2015)
26. *Ingraining Honesty, Changing Norms: Government Ethics in Brazil, 1995 – 2004. Innovations for Successful Societies*. Princeton University, 2012. Available: URL: http://successfulesocieties.princeton.edu/sites/successfulesocieties/files/Policy_Note_ID142.pdf (accessed: 5 April, 2015).
27. Jenkins, R.B. & Goetz A.M. (1999). Accounts and accountability: Theoretical implications of the right-to-information movement in India. *Third World Quarterly*, vol. 20, n. 3, pp. 603–622.
28. Mendelsohn, M. (2013). *Law Business Research. The anti-bribery and anti-corruption review*. London: Law Business Research Ltd.
29. Organization for Economic Co-operation and Development (Ed.) (2000). *Trust in government: Ethics measures in OECD countries: Governance*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
30. Organization for Economic Co-operation and Development (2003). *Managing conflict of interest in the public service: OECD guidelines and overview*. Edited by J. Bertók. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.
31. Ottmann, G. (2008). Mediated Citizenship in Democratic Brazilian Politics: A comparative Perspective. *Popular Sovereignty*, n.1, Dec. Available: URL: <http://www.ong-cidade.org/site/php/Revista/revista.php?texto=ottmann&lingua=ingles> (accessed: 5 April, 2015).
32. Persson, A., Rothstein, B. & Teorell, J. (2013). Why anticorruption reforms fail-systemic corruption as a collective action problem. *Governance*, vol. 26, n. 3, pp. 449–471.
33. *Post-Public Employment: OECD Publishing*, 2010. Available: URL: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/post-public-employment_9789264056701-en (accessed: 5 April, 2015).
34. Rauch, J.E. (2001). Leadership selection, internal promotion, and bureaucratic corruption in less developed polities. *Canadian Journal of Economics*, vol. 34, n. 1, pp. 240–258.
35. Rijckeghem, C. Van & Weder, B. (2001). Bureaucratic corruption and the rate of temptation: Do wages in the civil service affect corruption, and by how much? *Journal of Development Economics*, vol. 65, n. 2, pp. 307–331.
36. Roniger, L. (2004). Political Clientelism, Democracy, and Market Economy. *Comparative Politics*, vol. 36, n. 3, pp. 353–375. Available: URL: <http://www.rochelleterman.com/ComparativeExam/sites/default/files/Bibliography%20and%20Summaries/Comparative%20Politics.pdf> (accessed: 5 April, 2015).
37. Strömberg, D. (2001). Mass media and public policy. *European Economic Review*, vol. 45, n. 4–6, pp. 652–663.

38. Svensson, J. (2005). Eight questions about corruption. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 19, n. 3. pp. 19–42.
39. Tillen, J.G., Franco, I. & Quintanilla, M.S. (2010). *Foreign Corrupt Practices Act in Latin America Implementing FCPA Compliance Programs and Mitigating Legal Risks*. Available: URL: <http://media.straftfordpub.com/products/foreign-corrupt-practices-act-in-latin-america-2010-12-07/presentation.pdf> (accessed: 5 April, 2015).
40. *Transparency International. CPI 2005*. Available: URL: http://archive.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2005 (дата обращения: 05.04.2015) URL: <http://giswatch.org/en/country-report/transparency-and-accountability-online/brazil#sdfootnote6sym> (accessed: 5 April, 2015).
41. *Transparency International. CPI 2014*. Available: URL: <https://www.transparency.org/cpi2014/results> (accessed: 5 April, 2015).
42. Treisman, D. (2007). What have we learned about the causes of corruption from ten years of cross-national empirical research? *Annual Review of Political Science*, vol. 10, pp. 211–244.
43. *The SAGE Handbook of Public Administration*. London: SAGE Publications Ltd, 2012.
44. *Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption Third session Doha, 9–13 November 2009. South-South cooperation in the fight against corruption. Background paper prepared by the Secretariat*. Available: URL: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session3/V0987479e.pdf> (accessed: 5 April, 2015).
45. Vieira, L.M. (2009). Regulatory frameworks and government auditing of public debt. (In: *Public Debt: The Brazilian Experience*). Available: URL: http://www3.te-souro.fazenda.gov.br/english/public_debt/downloads/book/Part2_Chapter_5.pdf (accessed: 5 April, 2015).
46. Vieira, L.M. (2012). *Federative republic of Brazil. Final report*. Washington D.C. Available: URL: http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_bra_en.pdf (accessed: 5 April, 2015).
47. Whitton, H. (2005). *Managing conflict of interest in the public sector: a toolkit*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

ДЛЯ СВЯЗИ В СЕТИ: РЕЗУЛЬТАТЫ МОНИТОРИНГА ОТКРЫТОСТИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В СОЦИАЛЬНЫХ СЕТЯХ

Дмитриева Н.Е.*

Аннотация

В 2014 г. в рамках Программы «Фонд развития прикладных исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»» проводился первый в России мониторинг официальных страниц федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ) в социальных сетях. Гипотезой исследования стал теоретический вывод И. Мергеля о том, что правительства в форме социальных сетей имеют новые каналы взаимодействия с обществом как с целью повышения информированности своих граждан, так и для получения дополнительных знаний от заинтересованных стейкхолдеров. Эти факторы способны повысить эффективность и результативность национальных правительств. Целью исследования была экспертная оценка внешних эффектов внедрения федеральными ведомствами принципов и механизмов открытости, утвержденных Правительством России, для чего были специально разработаны показатели, сгруппированные по трем критериям: прозрачность работы механизма, качество обратной связи и доступность для общественного контроля. В результате исследования были обобщены итоги экспертной оценки качества представительства федеральных органов исполнительной власти в социальных сетях и приведен перечень зарегистрированных аккаунтов. Страницы федеральных ведомств оценивались на основании 12 количественных и качественных показателей (например, динамика роста подписчиков на страницу ведомства, тематика и частота публикации новостей, опросы пользователей и пр.), аккаунты в Twitter дополнительно анализировались с помощью программного сервиса Twitonomy. Важно, что показатели экспертного мониторинга оказались сопоставимы с целым рядом международных исследований. В заключение сформулировано несколько рекомендаций органам публичной власти по совершенствованию официальных страниц в социальных сетях. Ключевым фактором эффективности должен стать переход к доступному и понятному взаимодействию в социальных сетях, к партнерскому диалогу с Интернет-пользователями.

Ключевые слова: социальная сеть; официальный аккаунт; федеральный орган исполнительной власти (ФОИВ); прозрачность и открытость; обратная связь; общественный контроль.

* Дмитриева Наталья Евгеньевна – кандидат социологических наук, старший научный сотрудник Института государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Адрес: 101000 Москва, ул. Мясницкая, 20. E-mail: nedmitrieva@hse.ru

Введение

Термины «Интернет-сообщество», «Интернет-аудитория», «виртуальные сообщества» сегодня все чаще используются для анализа управленческой практики. И если 3–5 лет назад эти феномены относились преимущественно к частной жизни пользователей сети Интернет, то сегодня аккаунты в социальных сетях регистрируют и руководители стран, и представители разных уровней публичной власти, и органы государственной власти, что вполне объяснимо: достаточно посмотреть на динамику «опутывания» социальными сетями населения на нашей планете.

По данным Global Digital Statistics-2014¹, в январе 2014 г. из 7 с небольшим миллиардов землян 2485 млн. человек (35%) пользовались Интернетом, 1857 млн. – зарегистрированы в соцсетях, из них 1184 млн. человек имеют аккаунты в Facebook и 232 млн. – в Twitter.

По данным Фонда «Общественное мнение» ежедневная аудитория российского Интернета на конец 2014 г. составляла 59,9 млн. человек (51%), еженедельная – 69,5 млн. (60%), ежемесячная – 72,3 млн. человек (62%) (ФОМ, 2014-б). Данные опроса ВЦИОМ близки к вышеприведенным результатам и фиксируют 34% российских граждан, которые ни к каким Интернет-ресурсам не обращаются (ВЦИОМ, 2014).

При этом 94% российских Интернет-пользователей, т.е. более половины россиян, зарегистрированы в социальных сетях (GWI, 2014).

Популярность соцсетей сегодня достаточно активно используют коммерческие компании, например, чтобы повысить популярность брендов, сообщать потенциальной аудитории о рекламных акциях в реальном времени, налаживать долгосрочные контакты с потребителями, организовать обсуждение того или иного продукта и т.д. Исследованию различных маркетинговых стратегий в социальных сетях посвящены работы Шамы Кабани (Кабани, 2012), Ланы Каплан (Каплан, 2013), Брэндона Мендельсона (Мендельсон, 2014), А.В. Тощевой (Тощева, 2013) и др. Немало зарубежных и российских специалистов изучают роль и значение социальных сетей в социальной, экономической и политической жизни (Киркпатрик, 2011; Штайншаден, 2011), в формировании имиджа власти (Митяева, Чернышов, 2013).

В рамках нашего мониторинга мы впервые на примере аккаунтов федеральных ведомств проанализировали использование соцсетей в деятельности органов публичной власти.

В качестве основной гипотезы исследования использовали теоретический вывод Инес Мергель о том, что правительства в форме социальных сетей имеют новые каналы взаимодействия с обществом как с целью повышения информированности своих граждан, так и для получения дополнительных знаний от заинтересованных стейкхолдеров. Эти факторы способны повысить эффективность и результативность национальных правительств (Mergel, 2013).

Важно отметить, что показатели нашей экспертной оценки сопоставимы с отдельными результатами международных исследований, например «Twiplomacy»², в котором Burson-Marsteller, одна из крупнейших в мире компа-

ний по PR, в 2013 г. проанализировала аккаунты мировых лидеров из 153 стран мира в одной из четырех самых популярных социальных сетей – в Twitter.

С применением программного сервиса Twitonomy исследователи Burson-Marsteller изучали профили глав государств и правительств и министров иностранных дел по более чем 50 показателям, в том числе: количество твитов и ретвитов в день, читателей и читаемых, число списков, ссылок, комментариев и др.

Результаты показали, что более $\frac{3}{4}$ (77,7%) мировых лидеров, по состоянию на 1 июля 2013 г., имели аккаунты в Twitter³. На первом месте в рейтинге популярности в Twitter оставался президент США Барак Обама (33,5 млн. подписчиков). Папа римский Франциск имел 7,2 млн. подписчиков на девяти различных аккаунтах и стал вторым мировым лидером в Twitter. В топ 10 популярных персон в Twitter также вошли российский премьер-министр Д.А. Медведев (2,6 млн. подписчиков), президент Турции Абдуллах Гюль (3,4 млн. подписчиков) и премьер-министр Турции Реджеп Тайип Эрдоган (3,4 млн. подписчиков), руководители правительств Великобритании (2,3 млн. подписчиков) и Аргентины (2,1 млн. подписчиков). Исследование показало, что 90 глав государств, 61 глава правительств и 53 министра иностранных дел имеют личные аккаунты в Twitter, причем треть из них пишут в соцсети лично, но только 14 – на регулярной основе.

В отличие от вышеописанного рейтинга, оценивающего персональную активность и открытость мировых лидеров в соцсетях, или, например, от рейтинга информационной открытости губернаторов, который с мая 2011 г. на ежемесячной основе составляет и публикует Национальная служба мониторинга⁴, мы изучали официальные страницы федеральных ведомств и оценивали возможности использования соцсетей в целях повышения открытости и эффективности их деятельности.

ДВА ЧАСА ЕЖЕДНЕВНО В ОДНОЙ СЕТИ С МИНИСТРОМ

Прежде чем представлять основные результаты нашего экспертного мониторинга, опишем динамику распространения социальных сетей в мире и в России, используя данные нескольких мониторингов за 2014 г.: GlobalWeb Index-2014 (GWI, 2014), ФОМ (ФОМ, 2014-а; 2014-б) и ВЦИОМ (ВЦИОМ, 2014).

Результаты исследования GlobalWebIndex-2014 отражают общемировые тенденции развития социальных сетей (GWI, 2014).

Во-первых, за 2,5 года (с апреля 2012 г.) выросло не просто количество Интернет-пользователей, имеющих аккаунты в различных социальных сетях, но и процент тех, кто выходит в сети с мобильных устройств (более 40%) и с планшетов (около 20%). В России, по данным GlobalWebIndex-2014, это почти треть пользователей (30%). Результаты сопоставимы с опросом ФОМ, выявившим в октябре 2014 г., что 24% взрослого населения (18+) в России имеют опыт пользования Интернетом с мобильного устройства⁵. Для сравнения: в Мексике, Аргентине, Турции пользователей мобильного Интернета более 60%.

Во-вторых, GlobalWebIndex-2014 демонстрирует существенный рост времени, ежедневно проводимого пользователями в Интернете: с 5,5 ч.

в 2012 г. до 6,15 ч. в 2014 г. Соответственно увеличивается среднее время присутствия в социальных сетях, хотя и незначительно: с 1,61 до 1,72 ч к концу 2014 г. Отметим, что по показателю времени, затраченного в соцсетях, среднестатистический российский пользователь несколько опережает общемировой уровень: 1,86 ч., или 111 мин. ежедневно (для сравнения: филиппинцы – 3,42 ч., мексиканцы – 2,9 ч., аргентинцы и бразильцы – по 2,8 ч.).

Около 5 ч. – таково в среднем ежедневное время нахождения россиянина в Интернете с компьютеров и ноутбуков, 1 ч. 22 мин. – в мобильном Интернете (GWI, 2014). Данные подтверждает и исследование ФОМ в 2013 г., выявившее, что большая часть суточной Интернет-аудитории (44%) проводит в сети от 1 до 3 ч., 26% – от 0,5 до 1 ч., а каждый десятый (11%) – от 3 до 6 ч. (ФОМ, 2013).

Третий, не менее интересный показатель – частота посещения соцсетей. По данным мониторинга GlobalWebIndex-2014, заходят чаще, чем один раз в день в Facebook, 56% пользователей, на YouTube – 31, в Twitter – 29, Instagram – 28%. Один раз в день соответственно: Facebook – 25%, YouTube – 31, Twitter – 23, Instagram – 23%. И еженедельно: Facebook – 11%, YouTube – 23, Twitter – 23, Instagram – 22% (GWI, 2014).

ФОМ тоже выяснил, что 27% российских пользователей заходят на сайты соцсетей несколько раз в день, 33% – примерно раз в день и 24% – несколько раз в неделю. Причем, как показало исследование, чем больше у человека свободного времени и ниже его социально-профессиональный статус, тем больше времени он проводит в социальных сетях. Так, практически все время онлайн проводит в социальных сетях каждый шестой безработный и каждый пятый с наиболее низким ежемесячным доходом. 40% опрошенных отвечали, что они часто заходят на сайты соцсетей, но проводят там немного времени (ФОМ, 2014-а).

Изучая феномен Facebook, Я. Штайншаден одним из факторов увеличения времени нахождения в сети назвал новые возможности, которые предоставляют создатели соцсетей своим подписчикам, например выкладывать фотографии и давать им оценки (Штайншаден, 2011). Отметим, что Instagram за счет этого получила свое широкое распространение среди пользователей во всем мире. Показателен пример Роскосмоса (<http://instagram.com/roscosmosofficial>) как одного из девяти зарегистрированных в Instagram федеральных ведомств, у которого сегодня более 100 тыс. подписчиков.

Четвертое, что отмечают сегодня эксперты: растет количество социальных сетей, в которых регистрируется пользователь. Так, среднестатистический россиянин зарегистрирован более чем в 5 сетях, в 2–3 из них «живет» достаточно активно. Этот факт отражает общемировую тенденцию мультисетевого поведения. В Интернете сегодня создано более 50 различных социальных сетей, которые получили как общемировое, так и локальное распространение.

Мониторинг GlobalWebIndex-2014 выявил, что самой популярной соцсетью во всем мире (за исключением Китая) на протяжении последних лет остается Facebook: 81% пользователей в возрасте от 16 до 64 лет имеют аккаунт, при этом 42% – это активные пользователи. Отметим, что Facebook сегодня «разговаривает» на 70 мировых языках. На втором по популярности

месте – YouTube и Google+. Причем YouTube – самая популярная по количеству посетителей соцсеть: 82% пользователей просматривают в ней материалы, 60% зарегистрированы и 24% активно пользуются. Google+: 60% зарегистрированных и 21% активных пользователей. На третьем месте Twitter, соответственно, 53 и 22%; далее, по степени популярности, – Instagram (29 и 13%), Linkedin (34 и 13%) и Pinterest (27 и 13%).

По данным GlobalWebIndex-2014, в России 46,8 млн. аккаунтов зарегистрировано ВКонтакте, что составляет 75% от всех пользователей Интернета, причем половина из них – активных. YouTube посещают более 80% пользователей, в Одноклассниках и Facebook имеют аккаунты по 70% пользователей, из них активные – более 40%; на третьем месте Google+ (соответственно, 52 и 24%) и Twitter (39 и 18%) (GWI, 2014).

Результаты опроса ФОМ, проведенного в сентябре 2014 г., несколько отличаются от международных исследований. По данным ФОМ, самой популярной сетью в России является сеть Одноклассники – 75% пользовались ею за последние 2–3 месяца, причем преобладает женская аудитория (81%) и люди старшего возраста. Сеть ВКонтакте более популярна (82%) у молодежи до 30 лет. Facebook и Мой мир на Mail Ru посещает приблизительно одинаковое количество пользователей – по 15%, Twitter – всего 8%, а LiveJournal (Живой Журнал) – около 1% опрошенных (ФОМ, 2014-а). Таким образом, в России на первом месте по популярности среди пользователей Интернета соцсети ВКонтакте и Одноклассники.

Оценивая виды активности в Интернете, социологи ВЦИОМ выяснили, что 82% опрошенных ищут информацию, 77% – пользуются электронной почтой (для 37% это является повседневным занятием)⁶, 74% опрошенных общаются в социальных сетях со своими друзьями. Наименее распространенным видом Интернет-активности является ведение Интернет-дневников: среди респондентов, выходящих в Интернет, блоггеров оказалось всего 14%⁷ (ВЦИОМ, 2014).

Непосредственно в социальных сетях, по данным ФОМ (ФОМ, 2014-а), из опрошенных:

- 82% общаются с друзьями, знакомыми и посылают запрос на добавление в друзья (среди молодежи до 30 лет и в небольших населенных пунктах таких по 88%);
- 55% узнают новости, события из жизни города, страны, мира (в Москве – это 63%);
- 38% просматривают профили друзей, блоггеров, читают их посты (в Москве таких Интернет-пользователей 47%, также как и из числа опрошенных с наименее низким ежемесячным доходом);
- 20% ищут и вступают в группы и сообщества по интересам (среди москвичей 32%);
- 16% создают сообщения и посты на своей странице (среди москвичей 22%);
- 15% обсуждают, высказывают свое мнение о новостях, событиях из жизни города, страны, мира (среди москвичей 32%).

Социологические данные ФОМ и ВЦИОМ свидетельствуют, что из всего функционала, заложенного в социальных сетях, большинство российских

Интернет-пользователей отдают предпочтение поиску и распространению информации и непосредственному общению с близкими людьми. Соответственно, та часть присутствующей в соцсетях аудитории (более 80%), которая сама не создает новости (твиты, посты и пр.), читает чужие сообщения, переходит по рекомендованным ссылкам, вступает в инициированные активистами дискуссии.

Чей аккаунт всех милее?

В России в настоящее время отсутствуют какие-либо нормативно-методические документы, которыми предусматривалось бы создание и использование федеральными ведомствами официальных аккаунтов в социальных сетях.

Если в отношении официальных сайтов органов государственной власти и местного самоуправления есть законодательно закрепленные нормы и требования к содержанию и технологическим параметрам их официальных сайтов, то в отношении правил ведения блогов и социальных сетей подобных требований нет. В настоящее время не разработано ни одного нормативного акта, которым бы предусматривалось использование социальных сетей органами публичной власти. Единственный документ, который можно привести как исключительный пример, – письмо Рособrnадзора от 3 апреля 2014 г. «О проведении онлайн-консультаций», в котором в рамках подготовки к проведению ЕГЭ Рособrnадзор сообщал о проведении руководителем Рособrnадзора онлайн-консультаций, в том числе на страницах Рособrnадзора в социальных сетях: Twitter (<https://twitter.com/obrnadzor>), ВКонтакте (<http://vk.com/obrnadzorru>), Facebook (<https://www.facebook.com/rosobrnadzor>), LiveJournal (<http://obrnadzor.livejournal.com>).

Мы проанализировали представительство 55 федеральных ведомств в семи социальных сетях: ВКонтакте, Одноклассники, Facebook, Twitter, YouTube, LiveJournal, Instagram. Выяснилось, что выбор социальных сетей для создания на них аккаунтов федеральными органами исполнительной власти в основном не совпадает с предпочтениями российских пользователей Интернета, что отражено в таблице 1.

Таблица 1

Сравнение популярности соцсетей у российских Интернет-пользователей и федеральных ведомств

	Количество ФОИВ, имеющих аккаунты в соцсети	Доля российских Интернет-пользователей, имеющих аккаунты в соцсети
Twitter	33	8%
Facebook	35	15%
ВКонтакте	17	75%
Одноклассники	4	75%
LiveJournal	7	1%

Источники: Расчеты автора.

Следует отметить, что некоторые органы власти зарегистрировали в соцсети официальную страницу, но на протяжении шести и более месяцев информацию на ней не обновляли, поэтому такие аккаунты в рамках мониторинга рассматривались как «спящие» (например, в Twitter аккаунты Минсельхоза России, Росавиации, Росздравнадзора, Россельхознадзора, Ростехнадзора, Ространснадзора, ФСКН России и Ростуризма; на Facebook – Рослесхоза, Россельхознадзора, Росстата и Ростуризма) и не оценивались.

Итак, наиболее популярные среди российских пользователей соцсети ВКонтакте и Одноклассники оказались наименее популярными среди федеральных органов исполнительной власти. Полагаем, что, в случае если руководители федеральных ведомств ставят перед собой задачу обеспечить взаимодействие с большей аудиторией граждан в соцсетях, необходимо регистрировать официальные аккаунты в сетях, наиболее востребованных среди Интернет-пользователей.

Из 78 федеральных органов исполнительной власти 30 не представлено ни в одной из социальных сетей. Лидерами по количеству зарегистрированных аккаунтов в социальных сетях стали:

- МЧС России и Росреестр – в семи соцсетях;
- Минобрнауки России, Росавтодор, Рособrnадзор, ФАС России – в шести соцсетях;
- МВД России, Минпромторг России, Роскосмос, ФСИН России – в пяти соцсетях;
- МИД России, Минкультуры России, Минобороны России, Росмолодежь – в четырех соцсетях.

Проанализировав официальные страницы федеральных ведомств в соцсетях, мы обнаружили, что большинство органов власти не публикуют на своих страницах правила поведения для пользователей.

Однако без правил взаимодействия в соцсети граждане и ведомство не смогут вести равноправный и конструктивный диалог. Пользователи ожидают от своих инициатив одних результатов, а ведомство рассчитывает на другие. Но самое главное – гражданам остается непонятным статус их обращений на странице соцсети. Практически на всех официальных страницах федеральных ведомств мы обнаружили прямые жалобы граждан на нарушения их прав, с которыми они сталкиваются в повседневной жизни. Ни комментариев, ни ответов на них от чиновников в соцсетях нет. Поэтому у пользователей складывается впечатление, что обращаться с просьбами, предложениями и жалобами через соцсеть бесполезно, что приводит к еще большему разочарованию и недоверию со стороны граждан как к данному каналу общения, так и к возможности конструктивного взаимодействия с властью в принципе.

Таких последствий вполне можно избежать при соблюдении двух условий, одно из которых – разработка и публикация четких правил поведения в социальных сетях. Например, как на странице МИД России в Facebook:

Уважаемые коллеги, журналисты, друзья!

Хотели бы ознакомить с правилами поведения на странице МИД РФ в Facebook.

Приветствуем ваши комментарии и активное участие в дискуссии на нашей странице.

Со своей стороны просим соблюдать правила поведения и приличия, вести конструктивную беседу в рамках тематики обсуждения.

Рассматриваем данную страницу как площадку для общения и ведения дискуссий.

Администратор страницы оставляет за собой право удалять комментарии, в которых используются:

- 1) нецензурная лексика;*
- 2) оскорбительные реплики по отношению к участникам дискуссии или администратору страницы;*
- 3) обсуждения, не связанные с темой дискуссии/поста;*
- 4) спам или рекламные объявления.*

Комментарии, нарушающие одно из перечисленных выше правил, будут удалены со страницы. С нами можно общаться в формате открытого комментария или личного сообщения.

Правила поведения в соцсетях сформулированы на страницах МВД России, Минобрнауки России, МЧС России, Минфина России и ФАС России. Отметим, что Минобрнауки России определило правила поведения для каждой соцсети, в которой зарегистрирован официальный аккаунт.

Отдельного упоминания заслуживает приказ Росимущества от 05.07.2013 N 195 «О порядке проведения единой информационной политики Федерального агентства по управлению государственным имуществом», который содержит специальный параграф о правилах подготовки и размещения информации на официальных страницах Росимущества в социальных сетях. К сожалению, данный приказ недоступен на странице Агентства в Facebook. Но, несмотря на то что основные положения вышеуказанного приказа имеют рамочный характер, по нашему мнению, это первая попытка нормативно описать порядок использования социальных сетей в работе федеральных органов исполнительной власти.

Открытость работы федеральных органов исполнительной власти мы оценивали также по показателю доступности в соцсетях общественно значимой информации и понятности форм и способов ее представления на странице ведомства.

Как показал экспертный мониторинг, наиболее распространенная практика в работе федеральных ведомств – размещать на страницах в соцсетях новостную информацию с официальных сайтов. Причем стратегия может быть различной: одни органы власти размещают несколько новостей с официального сайта, другие – часть новостей со своего сайта, часть – с сайтов других органов власти и (или) организаций. Практически ни одно федеральное ведомство не модерирует новости специально для соцсетей. За исключением единичных случаев таких, как, например, на страницах МВД России – обращение к волонтерам в помощи поиска пропавшего ребенка и отдельно благодарность всем принявшим участие, или Минздрава России – рекомендации по поведению в условиях

жаркой погоды. Чем больше потенциальная аудитория, тем проще должен быть текст.

С использованием программного сервиса Twitonomy мы проанализировали аккаунты всех федеральных органов исполнительной власти в Twitter и отобрали новости, заинтересовавшие более 1% подписчиков. В перечне оказалось всего 12 ведомств: МВД России, МИД России, Минкультуры России, Минобороны России, Минобрнауки России, Минпромторг России, МЧС России, Росавтодор, Роскомнадзор, Роскосмос, Росмолодежь и ФМС России.

С одной стороны, важным показателем является то, что органы власти размещают на своих страницах новости, которые ретвитит более 1% подписчиков. Согласно исследованию Я. Штайншаден, «число Данбара» (Dunbar's number) – не более 150 социальных связей, которые может поддерживать каждый из индивидуумов, – применимо и к социальным сетям: среднее количество друзей в Facebook – 130 человек (Штайншаден, 2011). Отметим, что опрос ФОМ о предпочтениях Интернет-пользователей показал, что значение данного показателя среди россиян пока несколько ниже: до 50 друзей имеют 36% зарегистрированных в соцсети, от 50 до 99 – 23%, от 100 до 149 – 17%, более 150 – 7% (ФОМ, 2014-а).

Однако независимо от количества друзей (фолловеров в Twitter) с каждым ретвитом число ознакомившихся с той или иной информацией (новостью) растет в геометрической прогрессии. Эффект «сарафанного радио» будет тем сильнее, чем интереснее и привлекательнее размещенная новость.

С другой стороны, мы провели качественный анализ новостей, которые ретвитнули пользователи на страницах федеральных ведомств в Twitter (см. табл. 2).

Таблица 2

Перечень федеральных ведомств, имеющих аккаунт в Twitter, с указанием количества подписчиков, среднего числа ежедневно размещаемых новостей и популярных новостей за 6 и более месяцев

Наименование федерального ведомства	Количество подписчиков, тыс. человек (на 20.02.2015)	Среднее количество ежедневно размещаемых новостей (ед.)	Новость, получившая ретвиты от более 1% подписчиков на странице федерального ведомства в соцсети (за 6 и более месяцев)
МВД России	21,9	4,8	Полицейские в Грозном предотвратили теракт в столице Чеченской Республики ценой своих жизней
МИД России	544,8	25,2	Интервью В.Путина немецкому телеканалу ARD / Видео
Минкультуры России	11,8	2,6	Русским освободителям Парижа установят памятники во Франции
Минобороны России	18,1	3,5	Освенцим освобождали воины Красной Армии

Минобрнауки России	50,8	3,6	5 октября в России традиционно празднуется День учителя. Поздравляйте своих любимых учителей! 25 января – Татьянин день, День российского студенчества и день рождения МГУ. Поздравляем!
Минпромторг России	14,7	2,6	ВМФ России получил первую подлодку проекта 636 для Черноморского флота. 5 радиолокационных станций «Всевысотный обнаружитель» получили войска воздушно-космической обороны
МЧС России	394,9	8,5	В связи с происшествием в московском метрополитене открыта «Горячая линия». У него вчера сын родился, Илья. А он на пожарах в Тверской области. Давайте все вместе поздравим бравого отца-пожарного!
Росавтодор	4,9	4,4	Знаете ли вы, что ванты на мосту Русском во Владивостоке окрашены в цвет российского триколора? Что такое Росавтодор? Многоуровневая транспортная развязка «Адлерское кольцо» – проект, которым мы по праву гордимся
Роскомнадзор	18,9	1,05	Конкурс «Супергерои РКН», любой желающий может прислать отрисованного персонажа и принять участие. IP-адрес ВКонтакте попал в Реестр по ошибке оператора. Приносим извинения пользователям и администрации. Ошибка исправлена. Ресурс доступен
Роскосмос	17,3	1,5	26 лет назад, 15 ноября 1988 года, с космодрома Байконур стартовала сверхтяжелая ракета «Энергия» с кораблем «Буран». Состоялся запуск пилотируемого корабля «Союз ТМА-15М»
ФМС России	0,9	0,4	Сегодня на территории Российской Федерации всего находится около 2,5 млн. граждан Украины

Источник: Расчеты автора.

Как видно из таблицы 2, популярными становятся тематические новости, связанные не с работой конкретного ведомства, а сообщающие о значимых для общества событиях либо значимых деталях обсуждаемых в СМИ новостей. Кроме того, по совокупности всех представленных в таблице 2 новостей явно прослеживается тренд милитаризованности общественного интереса и снижения уровня интереса к общечеловеческим ценностям.

Мы проанализировали динамику изменения количества подписчиков на новости федеральных органов исполнительной власти и организа-

цию работы ведомств в соцсетях. Ниже приведены наиболее яркие примеры, выявленные за IV квартал 2014 г. в Twitter.

МИД России – число подписчиков выросло на 37% (с 397,5 тыс. до 544,8 тыс.; 1685 списков, в которые включен аккаунт Министерства). Страница Министерства в Twitter достаточно информативная: много фото и видеоматериалов, информация относится как к деятельности МИД России, так и к деятельности других организаций, которые могут быть интересны пользователям соцсетей.

МЧС России – число подписчиков выросло на 41% (с 280 тыс. до 394,9 тыс.; 665 списков, в которые включен аккаунт Министерства). Страница ведомства ориентирована непосредственно на граждан, работает в режиме реального времени; предоставляется большое количество поясняющей информации о работе Министерства, правила безопасности для населения и пр. Помимо этого, с помощью социальной сети ведомство собирает информацию об удовлетворенности граждан результатами его деятельности.

Минобрнауки России – число подписчиков выросло на 21% (с 42 тыс. до 50,8 тыс.; 473 списка, в которые включен аккаунт Министерства). Широкий спектр новостных тематик, наличие у отдельных сетей собственной специализации (фоторепортажи, текущее информирование пользователей и др.). В Twitter большое число ретвитов с официальных аккаунтов других ведомств, а также новостных ресурсов.

Минэкономразвития России – число подписчиков выросло на 48% (с 18,5 тыс. до 27,4 тыс.; 184 списка, в которые включен аккаунт Министерства). Помимо официальных публикаций с сайта на странице публикуются статьи из СМИ, близкие по тематике, наиболее актуальные в данный момент. Страничка содержит много полезной информации и дополняет официальный сайт Минэкономразвития России.

Высокий рост подписчиков в социальных сетях в вышеприведенных примерах напрямую связан с качеством контента, размещаемого органами власти в соцсетях.

Помимо содержания важна и форма подачи информации. Пример новостей Росавтодора (см. табл. 2), заинтересовавших более 1% пользователей прежде всего цепляющим заголовком, персонифицированным обращением и вовлечением в диалог.

Анализ «лайков» на новости федеральных органов исполнительной власти в Facebook (проведенный вручную, путем отбора размещаемых на протяжении двух месяцев новостей и популярных более чем у 1% зарегистрированных на странице органа власти пользователей) также подтвердил, что наибольший интерес вызывают новости, не отражающие внутриведомственную активность (поездки руководителя, совещания и пр.), а сообщающие о значимых и интересных для людей событиях.

Следовательно, одними из задач федеральных ведомств при разработке стратегии своего присутствия в социальных сетях и размещении информации должны стать изучение интереса пользователей и учет их ожиданий.

Экспертный мониторинг показал, что рост количества подписчиков органа власти в соцсетях может отражать изменение стратегии поведения ведомства в сети и (или) создание специальных инструментов для обратной связи.

Основной показатель обратной связи – наличие на странице органа власти ответов на комментарии пользователей. В рамках экспертного мониторинга мы выявили, что далеко не все федеральные ведомства реагируют в соцсетях на комментарии, которые оставляют пользователи на их официальных страницах. При этом только на странице МВД России указано, что заявления и обращения граждан в Twitter не принимаются.

Лучшими признаны практики на страницах ВКонтакте МЧС России, ФАС России и ФССП России, которые достаточно активно отвечают на вопросы пользователей. Нередко ответы на запросы поступают в тот же день, в официальном стиле, но в свободном формате разговора на понятном языке.

Другие федеральные ведомства – Минкультуры России и Минобрнауки России – тоже отвечают пользователям, но далеко не на все обращения. Особого внимания заслуживает пример Рособнадзора: одной из главных особенностей присутствия данного ведомства в социальных сетях является публикация в них ответов на обращения пользователей, поданные через электронную приемную. Такой порядок снижает вероятность повторных запросов и их дублирование как в соцсети, так и поданных через сайт.

По нашему мнению, открытие официального аккаунта федерального ведомства в соцсети обязывает его организовать работу таким образом, чтобы жалобы граждан в социальной сети не оставались без рассмотрения в соответствии с утвержденными правилами поведения.

Другой не менее важный показатель – организация и стимулирование ведомством в соцсетях активных дискуссий и опросов по разрабатываемым проектам решений. Сегодня таких примеров, как показал проведенный нами мониторинг, совсем немного.

Например, Минпромторг России практически каждую неделю предлагает своим пользователям новый опрос в социальных сетях в удобной и привлекательной форме, например:

1. Российские или импортные лекарства? (21.10.2014);
2. Довольны ли Вы продуктовыми магазинами, которые находятся в шаговой доступности от Вашего дома? (15.10.2014);
3. Нуждается ли Россия в новой индустриализации? (09.10.2014);
4. Что поможет повысить доверие молодежи к отечественным брендам? (ноябрь 2014.).

Опросы в соцсетях (наиболее популярные за период мониторинга) также инициировали:

МВД России:

1. Выбираем лучшую маму в погонах (более 5000 участников);
2. У вас есть друзья в полиции? (7071 участника);
3. Могут ли социальные сети помочь в раскрытии преступлений? (4794 участника) и др.

ФССП России:

1. Проблемы в работе ФССП России (106 участников);
2. Нужен ли ФССП России статус правоохранительной структуры? (12 участников).

Минобрнауки России, Росавтодор также периодически проводят опросы в соцсетях. Тем не менее активность граждан остается пока невысокой. Одна из причин – отсутствие обратной связи по результатам опросов. Например, результаты опросов Минобрнауки России после их окончания недоступны для просмотра. Другая причина – безрезультатность проведенных опросов. Их участники не понимают, каким образом могут быть использованы итоги опросов, поэтому сильно демотивированы к участию в них. В отличие, например, от приложения «Активный гражданин» (ag.mos.ru), которое позволило москвичам еженедельно, отвечая на вопросы, участвовать в обсуждении важных для города проблем. Помимо этого, создатели приложения стимулируют москвичей к активному участию небольшими призами и – главное – открытостью проекта и учетом результатов опроса при принятии управленческих решений.

В рамках экспертного мониторинга мы также проанализировали, с каких аккаунтов в соцсетях федеральные органы исполнительной власти на своей странице публикуют информацию, чаще всего – подведомственных и вышестоящих организаций. Например, Минобрнауки России делится сообщениями Росособнадзора, и наоборот; центральный аппарат – своих территориальных органов (МВД России, ФАС России), международные организации (МИД России, ФАС России), СМИ (МИД России, Спецстрой, ФАНО и др.).

Наиболее активную позицию в репостах мы отметили у Минприроды России: в Twitter – твиты от Алтайского заповедника, журнала «Эко-Прогресс», GreenEvolution, Интрефакса; в Facebook – репосты от экологических организаций и национальных парков (Земля Леопарда, Лосиный остров), тематических журналов (National Geographic, Вокруг света) и др.

Самая малочисленная группа – ретвиты и репосты общественных организаций, еще меньше – гражданских активистов. Пожалуй, единственный пример – страницы Росмолодежи в Facebook и Twitter.

Оценивать инициацию нового проекта, разработки законопроектов, нормативных документов и методических рекомендаций в соцсетях в настоящее время преждевременно. Однако в качестве положительных примеров можно привести отдельные инициативные проекты в соцсетях: МВД России – на странице ВКонтакте игры «Особо важное дело», «Поймай нарушителя», «Узнай, какой ты полицейский»; Минпромторг России – интересные фотоальбомы (Новые модели Lada, Промышленность в годы ВОВ, Бал роботов, Довоенные тракторы СССР и др.); МЧС России – сообщество детской безопасности МЧС России «ВК Спасик МЧС»; Роскосмос – много интересных фотоальбомов и видеозаписей (Пуск РКН «Протон-М», Пуск РКН «Союз-ФГ», съемки из космоса (<http://vk.com/videos-30315369>)).

Проведенный экспертный мониторинг показал, что федеральные ведомства сделали сегодня в соцсетях только первый шаг. Наиболее удачен опыт МИД России, Минобрнауки России, МЧС России, ФАС России и ФССП России.

Не только зарегистрироваться

Социальные сети сегодня – это средство коммуникации и распространения информации. На просторах соцсетей действуют принципы открытости и равенства сторон коммуникаций. Зарегистрировавшись в соцсети, органы публичной власти становятся одной из сторон диалога с гражданским обществом. Это означает, что люди ожидают от присутствия федеральных ведомств в соцсетях не просто одностороннего информирования, а эффективного общения по конкретным проблемам, желания выслушать мнения и аргументы обычных пользователей, проявления подлинного интереса к сотрудничеству.

Поскольку на уровне виртуального пространства происходит также формирование общественного мнения, усваиваются социальные ценности и приоритеты, официальная страница ведомства в соцсетях – это еще и способ популяризации власти, возможность без официоза и агитации, по-человечески обратиться к людям, повысить уровень их доверия к государственным органам.

Чем результативнее и качественнее будет организовано взаимодействие и сотрудничество государственных органов с гражданским обществом, тем эффективнее станет система государственного управления. И наоборот, чем в большей степени любое правительство старается заглушить или замедлить обильный и свободный поток информации и знаний, в том числе нетривиальных идей, инноваций и даже несогласий политического характера, тем более оно замедляет переход к новой экономике (Тоффлер, 2009).

В качестве заключения мы сформулировали для органов публичной власти несколько простых, но полезных правил сетевого присутствия, которые позволят им посредством использования социальных сетей повысить не только эффективность принимаемых управленческих решений, но и построить, по выражению А.В. Оболонского, новую парадигму взаимоотношений гражданина и государства (Оболонский, 2011).

1. Важно изучать интересы и поведение пользователей, имеющих аккаунты в разных соцсетях и проявляющих интерес к аккаунтам органов власти и их руководителей, чтобы повышать эффективность и результативность применяемых коммуникационных стратегий. Целесообразно вести мониторинг, какая информация, в какой форме в большей степени интересует пользователей, посещающих официальные аккаунты органов власти, оценивать повторное использование государственного контента. Социальные сети по принципу «сарафанного радио» должны доставлять общественно значимую, актуальную и достоверную информацию, которая в наибольшей степени полезна и интересна гражданам.

2. Необходимо распространять практику активных ответов на вопросы пользователей в соцсетях, причем в кратчайшие сроки. Нужно постоянно отслеживать и реагировать на комментарии, особенно на те, которые содержат сообщения о конкретных негативных фактах нарушений прав и свобод граждан и проявлениях коррупции и безразличия должностных лиц органов публичной власти.
3. Полезно поощрять пользователей не просто транслировать контент с аккаунтов государственных органов в социальных сетях, но и активно вносить свои предложения по решению проблем, аргументировать и обсуждать их, делиться собственным опытом. Для этого ведомствам нужно активнее предлагать в социальных сетях темы для широкого общественного обсуждения, например по законодательным инициативам, обсуждаемым на портале regulatin.gov.ru, аналитическим и отчетным материалам, размещаемым на официальном сайте, и т.д. Соцсети для органов власти – это дополнительные источники информации.
4. Нужно налаживать контакт с Интернет-аудиторией, используя стиль и язык небюрократического общения и придерживаясь при этом правил делового этикета. Размещаемые на страницах соцсетей новости и комментарии должны не просто создавать информационные поводы, а в свободном и легкодоступном для восприятия формате вызывать у посетителей позитивные эмоции. Доступность и понятность информации формируют доверие и к самому контенту, и к его источнику.

Предложенные рекомендации органам публичной власти по совершенствованию официальных аккаунтов помогут сформировать вокруг ведомств в социальных сетях сообщество единомышленников, тем самым ускоряя процессы обмена информацией государства с гражданским обществом и сокращая транзакционные издержки перехода к технологиям открытого государственного управления.

Автор выражает признательность студентам Департамента государственного и муниципального управления факультета социальных наук и коллегам из Центра анализа деятельности органов исполнительной власти ИГМУ Научно исследовательского университета “Высшая школа экономики” за помощь в проведении экспертного мониторинга.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Перечень аккаунтов федеральных органов исполнительной власти в социальных сетях

№ п/п	Наименование ФОИВ	Количество аккаунтов ФОИВ	Адрес официальной страницы в соцсети	Персональный аккаунт руководителя ФОИВ
1.	Казначейство России	1	https://www.facebook.com/pages	
2.	МВД России	5	https://www.facebook.com/mvd.official/info?tab=page_info ; http://vk.com/mvd ; https://twitter.com/mvd_official ; http://www.youtube.com/channel/UCGe3Xtmf3-I-ew8yJ84O9_Q ; http://www.odnoklassniki.ru/group/52189186818127 ; https://twitter.com/mvd_official	
3.	МИД России	4	https://www.facebook.com/MIDRussia/info ; https://twitter.com/MID_RF ; http://www.youtube.com/user/midrfutube ; https://www.flickr.com/photos/mfarussia/	Лавров Сергей Викторович http://vk.com/club30854744
4.	Минвостокраз- вития России	3	https://www.facebook.com/minvostokrazvitiia ; https://twitter.com/MinVostok ; http://www.youtube.com/user/MinvostokrazvitiiaRF	Галушка Александр Сергеевич https://www.facebook.com/profile.php?id=100001158850223
5.	Минздрав России	1	https://twitter.com/MINZDRAV_RF	Скворцова Вероника Игоревна https://www.facebook.com/skvortsovaivi?fref=ts
6.	Минкомсвязь России	3	https://www.facebook.com/minsvyaz.place ; http://vk.com/minsvyaz ; https://twitter.com/minsvyaz_news	Никифоров Николай Анатольевич https://twitter.com/nnikiforov
7.	Минкультуры России	4	https://www.facebook.com/minkultrf ; http://vk.com/minkulturny_rf ; https://twitter.com/Culture_RF ; http://minkulturny-rf.livejournal.com/	Мединский Владимир Ростиславович https://twitter.com/medinskiy_vr

8.	Минобороны России	4	https://www.facebook.com/profile.php?id=100006131116561&fref=ts ; https://twitter.com/mod_russia ; http://www.youtube.com/channel/UCQGqX5Ndpm4snE0NTjyOInA ; http://instagram.com/ml_ru	Шойгу Сергей Кужугетович http://vk.com/sergeishoigu https://twitter.com/s_shoigu
9.	Минобрнауки России	6	https://www.facebook.com/minobrnauki ; http://vk.com/minobrnauki ; https://twitter.com/minobrnauki_ru ; http://mon-ru.livejournal.com/ ; http://www.youtube.com/user/minobrnauki ; http://instagram.com/minobrnauki	Ливанов Дмитрий Викторович https://twitter.com/DmitryLivanov
10.	Минприроды России	3	https://www.facebook.com/mnr.gov ; https://twitter.com/MNR_Government ; http://www.youtube.com/channel/UCCcer7QhpbCxlUsJ5LL18A	Донской Сергей Ефимович https://www.facebook.com/s.e.donskoy?fref=ts
11.	Минпромторг России	5	https://www.facebook.com/minpromtorg ; http://vk.com/minpromtorg_rus ; https://twitter.com/minpromtorg_rus ; http://www.youtube.com/channel/UCxIN1ojWy-Pnw7FUPoKVWIA ; http://instagram.com/minpromtorg	
12.	Минсельхоз России	1	https://www.facebook.com/pages/	
13.	Минспорт России	1	http://www.youtube.com/user/minsportrus	
14.	Минстрой России	2	https://twitter.com/minstroyRF ; http://www.youtube.com/user/minstroyrf	Мень Михаил Александрович https://www.facebook.com/mikhail.menn?fref=ts http://vk.com/mihailmen ; https://twitter.com/mikhail_menn
15.	Минтранс России	1	https://twitter.com/MintransRF	
16.	Минтруд России	1	https://twitter.com/MintrudRF	
17.	Минфин России	2	https://www.facebook.com/ruMinFin ; https://twitter.com/ru_minfin	

18.	Минэкономраз- вития	3	https://www.facebook.com/MinistryEconomy; https://twitter.com/MinistryEconomy; http://www.youtube.com/user/Mineconomrazvitiia	
19.	Минэнерго России	2	https://www.facebook.com/MinenergoGov; https://twitter.com/MinenergoGov	Новак Александр Валентинович https://www.facebook.com/novakav?pnref=story
20.	Минюст России	2	https://twitter.com/Minjust_RF; http://www.youtube.com/user/minjust1	
21.	МЧС России	7	https://www.facebook.com/MchsRussia; http://vk.com/mchsgov; https://twitter.com/MchsRussia; http://www.youtube.com/user/MchsRussia; http://ok.ru/mchsross; http://instagram.com/mchs112; http://pressa-mchs.livejournal.com/	
22.	Росавтотор	6	https://www.facebook.com/rosavtodor; http://vk.com/rosavtodor; https://twitter.com/rosavtodor_ru; http://www.youtube.com/user/Rosavtodor; http://ok.ru/rosavtodor; http://instagram.com/rosavtodor	
23.	Росжелдор	1	http://vk.com/club21378779;	
24.	Росимущество	1	https://www.facebook.com/Rosim.ru,	
25.	Роскомнадзор	3	https://www.facebook.com/roskomnadzor.official; http://vk.com/rkn; https://twitter.com/roskomnadzor	
26.	Роскосмос	5	https://www.facebook.com/pages/%D0%A0%D0%BC%D0%BE%D1%81%D0%BA%D0%BE%D1%81%D0%BC%D0%BE%D1%81/251634348252121?fref=ts; http://vk.com/fka_roskosmos; https://twitter.com/fka_roskosmos; http://www.youtube.com/user/tvroskosmos; http://instagram.com/roskosmosofficial	

27.	Рослесхоз	1	https://twitter.com/Rosleshoz	
28.	Росмолодежь	3	https://www.facebook.com/rosmolodezj ; http://vk.com/rosmolodezj ; https://twitter.com/fadm_ru	Поспелов Сергей Валерьевич https://www.facebook.com/pages/ ; https://twitter.com/pospelovsv
29.	Росморречфлот	0		Давыденко Александр Александрович https://twitter.com/ADavidenkoMf
30.	Рособрнадзор	6	https://www.facebook.com/rosobrnadzor ; http://vk.com/obrnadzoru ; https://twitter.com/obrnadzor ; http://www.youtube.com/user/RosObrNadzor ; http://obrnadzor.livejournal.com ; http://instagram.com/rosobrnadzor	
31.	Роспотребнадзор	1	https://www.facebook.com/rpndzr?fref=ts	
32.	Росреестр	7	https://www.facebook.com/rosteestr.ru?fref=ts ; http://vk.com/rosteestr_ru ; https://twitter.com/rosteestr_info ; http://ok.ru/rosteest ; http://rosteestr.livejournal.com/ ; http://www.youtube.com/channel/UCXwP5CZ3Z9MnC9ztmQbb2Q	
33.	Росрезерв	1	https://twitter.com/rosreserv	
34.	Росрыболовство	3	https://www.facebook.com/fish.info.ru?fref=ts ; https://twitter.com/fish_gov_ru ; http://www.youtube.com/channel/UCOhJUGN_cghN2JUC-oIn2SA	Шестаков Илья Васильевич https://twitter.com/ShestakovIlya
35.	Росвязь	2	https://www.facebook.com/rossvyaz?fref=ts ; https://twitter.com/rossvyaz_news	
36.	Россотрудничество	3	https://www.facebook.com/pages/Rossotrudnichestvo/105185026183548 ; http://vk.com/rossotrudnichestvo ; https://twitter.com/RSGOV	Косачев Константин Иосифович https://twitter.com/KosachevKI
37.	Росстандарт	1	http://www.youtube.com/channel/UCRPVF2Q4pJqI9aJY_9B6Zlg	
38.	Ростехнадзор	1	https://www.facebook.com/gosnadzor?fref=ts ;	

39.	Роструд	2	https://www.facebook.com/rostrud.info?fref=ts; https://twitter.com/RostrudRU	
40.	Спецстрой России	3	https://www.facebook.com/spetsstroy; http://vk.com/spetsstroy_russia; https://twitter.com/Spetsstroy_1951	
41.	ФАНО	2	https://www.facebook.com/FanoRussia?fref=ts; https://twitter.com/FanoRussia	
42.	ФАС России	6	https://www.facebook.com/rus.fas; http://vk.com/fas_rus; https://twitter.com/rus_fas; http://www.youtube.com/user/FASvideotube?feature=guide; http://fasovka.livejournal.com/; http://instagram.com/fas_time/	
43.	ФМС России	3	https://www.facebook.com/FMS.Russia; https://twitter.com/FMS_RF; http://www.youtube.com/channel/UCuPW4KPt42_LI_wk7Dg	Ромодановский Константин Олегович http://vk.com/id194079113
44.	ФНС России	1	https://www.facebook.com/pages/%D0%A4%D0%9D-%D0%A1-%D0%A0%D0%BE%D1%81%D0%B8%D0%B8/1537684216450694?sk=timeline	
45.	ФСИН России	5	https://www.facebook.com/pages/%D0%A4%D0%A1%D0%98%D0%9D-%D0%A0%D0%BE%D1%81%D0%B8%D0%B8/521258251315243?sk=info&tab=page_info; http://vk.com/fsin; https://twitter.com/FSIN_Russia; http://fsin-russia.livejournal.com/	
46.	ФССП России	3	https://www.facebook.com/fsspinfo; http://vk.com/news_fssp_rus; https://twitter.com/fssp_rus	Парфенчиков Артур Олегович http://vk.com/id266458357
47.	ФСТ России	1	https://twitter.com/FST_Russia	
48.	ФТС России	1	http://www.youtube.com/user/FCSoFRUSSIA/videos	

ЛИТЕРАТУРА

1. ВЦИОМ «Просторы интернета: развлечения, общение, работа». Пресс-выпуск № 2692. – 13.10.2014. URL: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=115018> (дата обращения: 20.02.2015).
2. Кабани Ш. SMM в стиле дзен. Стань гуру продвижения в социальных сетях и новых медиа. – СПб.: Питер, 2012.
3. Каплан Л. Web-Lох. Соцсеть: как мы разводим, как нас разводят. – М.: Эксмо, 2013.
4. Киркпатрик Д. Социальная сеть: как основатель Facebook заработал \$ 4 миллиарда и приобрел 500 миллионов друзей / пер. с англ. В.С. Иващенко. – М.: Эксмо, 2011.
5. Мендельсон Б. Социальные медиа – это бред. Откровения маркетолога / пер. с англ. – М., 2014.
6. Митяева Ю.А., Чернышов Ю.Г. Использование социальных сетей и блогов в формировании имиджа губернаторов Юго-Западной Сибири // Журнал «Известия Алтайского государственного университета». – 2013. – Выпуск № 4 (80). – Т. 1. URL: Научная библиотека КиберЛенинка: <http://cyberleninka.ru/article/n/ispolzovanie-sotsialnyh-setey-i-blogov-v-formirovanii-imidzha-gubernatorov-yugo-zapadnoy-sibiri#ixzz3RoHaZ8bU> (дата обращения: 20.02.2015).
7. Оболонский А.В. Гражданин и государство: новая парадигма взаимоотношений и шаги по ее институционализации // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2011. – № 1. – С. 5–16.
8. Тоффлер Э. Метаморфозы власти: Знание, богатство и сила на пороге XXI века. Пер. с англ. – М.: АСТ МОСКВА, 2009.
9. Тощева А.В. Новая информационно-коммуникативная среда. Учебное пособие. М., 2013.
10. ФОМ. Для чего люди используют Интернет? Какие виды активности в Интернете распространены больше всего? 18.09.2013. URL: <http://fom.ru/SMI-i-internet/11088> (дата обращения: 20.02.2015).
11. ФОМ. Соцсети: кто и для чего их использует. – 24.09.2014. URL: <http://fom.ru/SMI-i-internet/11718> (дата обращения: 20.02.2015).
12. ФОМ. Интернет в России: динамика проникновения. – Осень 2014. – 29.12.2014. URL: <http://fom.ru/SMI-i-internet/11889> (дата обращения: 20.02.2015).
13. Штайншаден Я. Социальная сеть. Феномен Facebook. Пер. с нем. Н. Фрейман. – СПб.: Питер, 2011.

14. GlobalWebIndex Social за IV квартал 2014 г. URL: <http://www.slideshare.net/globalwebindex/gwi-social-report-q4-2014#14238308079321&fbinitialized> (дата обращения: 20.02.2015).
15. Mergel I. A framework for interpreting social media interactions in the public sector // Government Information Quarterly 30. 2013. P. 327–334.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ URL: <http://www.slideshare.net/we20/global-digital-statistics-2014-32564492?related=1#14238374834061&fbinitialized>.
- ² URL: http://twiplomacy.com/wp-content/uploads/2013/12/Twiplomacy_countries.pdf.
- ³ URL: <http://twiplomacy.com/blog/twiplomacy-study-2013/>.
- ⁴ Медиа-рейтинг глав субъектов Российской Федерации на основе коэффициента информационной открытости (URL: <http://www.monitornews.ru/ratings/rejting-informatsionnoy-otkryitosti-glav-subektov-rf-sentyabr-2014/>).
- ⁵ Данные ФОМ от 24.10.2014 (URL: <http://fom.ru/SMI-i-internet/11783>).
- ⁶ Для сравнения: по данным сервисов онлайн-опросов «Глас Рунета» voxru.net, около 88% российских Интернет-пользователей ежедневно используют электронную почту как инструмент для получения/отправки письменных (текстовых) сообщений, а 55% делают это с помощью социальных сетей (URL: <http://subscribe.ru/archive/media.vox/201410/24164556.html>).
- ⁷ Для сравнения: по данным ФОМ 2013 г., в чатах (форумах, блогах) общаются 16% и только 4% ведут Интернет-дневники (блоги); среди москвичей блогерами себя считают 11% пользователей Интернета (URL: <http://fom.ru/SMI-i-internet/11088>).

COMMUNICATIONS IN SOCIAL NETWORKS: RESULTS OF THE MONITORING OF OPENNESS OF FEDERAL BODIES OF THE EXECUTIVE POWER

Dmitrieva Natalya E.

PhD in Sociology, a senior researcher at the Institute of Public Administration, HSE.
Address: National Research University Higher School of Economics, 20 Myasnitskaya Str.,
Moscow 101000, Russian Federation. E-mail: nedmitrieva@hse.ru

Abstract

The article reviews the results of the first monitoring of web pages of the federal executive authorities in social networks. We used as our hypothesis a theoretical conclusion of I. Mergel that the official government's accounts in social networks are new channels of engagement and a tool to obtain additional knowledge from interested stakeholders. The aim of the research was to give expert evaluation of the implementation of principles and mechanisms of openness by the federal agencies. We developed special indicators according to three criteria: transparency of the implementation mechanisms, quality of feedback, involvement of citizens and accountability.

The article summarized the results of expert assessment of the quality of the federal agencies' accounts in Twitter, Facebook, VKontakte, Odnoklassniki, Instagram, YouTube, LiveJournal. Additionally, we analyzed official pages in Twitter by using Twitonomy software service. In conclusion, we formulated several recommendations to the public authorities on the improvement of official accounts in social networks.

Keywords: Open Government, Open Government tools and mechanisms, social networks, transparency, feedback, involvement of citizens, accountability.

Citation: Dmitrieva, N.E. (2015). Dlya svyazi v seti: rezultaty monitoringa otkrytosti federalnykh organov ispolnitelnoy vlasti v socialnykh setyah [Communications in Social Networks: Results of the Monitoring of Openness of Federal Bodies of the Executive Power]. Public Administration Issue, n. 2, pp. 123–146 (in Russian).

REFERENCES

1. *GlobalWebIndex Social*, Q4, 2014. Available: URL: <http://www.slideshare.net/globalwebindex/gwi-social-report-q4-2014#14238308079321&fbinitialized> (accessed: 20 February, 2015).
2. Mergel, I. (2013). A framework for interpreting social media interactions in the public sector. *Government Information Quarterly*, 30, pp. 327–334.

3. WCIOM (2014). *Prostory interneta: razvlecheniya, obshchenie, rabota* [The Internet: entertainment, communication, work]. Press release No 2692, 13.10.2014. Available: URL: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=115018> (accessed 20 February, 2015).
4. Kabani, Sh. (2012). *SMM v stile dzen. Stan guru prodvizheniya v sotsialnykh setyakh i novykh media*. [SMM in Zen style. Become a guru progress in social networks and new media]. St. Petersburg: Piter.
5. Kaplan, L. (2013). *Web-Lox. Sotsset: kak my razvodim, kak nas razvodyat* [Web-Lox. The social network: how we deceive, we are deceived]. Moscow: Eksmo.
6. Kirkpatrick, D. (2010). *The Facebook Effect: The Inside Story of the Company That is Connecting the World*. New York: Simon & Schuster Paperbacks.
7. Mendelson, B. (2012). *Social media is bullshit*. New York: St. Martin's Press.
8. Mitiaeva, J.A. & Chernyshov, Yu.G. (2013). Ispolzovanie sotsialnykh setei i blogov v formirovanii imidzha gubernatorov Yugo-Zapadnoy Sibiri [Use social networks and blogs in the creation of the image of governors of the South-Western Siberia]. *The News of Altai State University*, n. 4 (80). Vol. 1. Available: URL: CyberLink: <http://cyberleninka.ru/article/n/ispolzovanie-sotsialnyh-setey-i-blogov-v-formirovanii-imidzha-gubernatorov-yugo-zapadnoy-sibiri#ixzz3RoHaZ8bU> (accessed 20 February, 2015).
9. Obolonsky, A.V. (2011). [The Citizen and the state: a new paradigm of relationships and steps to implementation]. *Public Administration Issues*, 2011, n. 1, pp. 5–16.
10. Toffler A. (2009). *Power shift: Knowledge, wealth, and violence at the edge of the 21st century*. New York: Bantam books.
11. Tosheva, A.V. (2013). *Novaya informatsionno-kommunikativnaya sreda* [New information and communication environment. Tutorial]. Moscow: .
12. FOM (2013). *Dlya chego lyudi ispolzuyut Internet? Kakie vidy aktivnosti v Internete rasprostraneny bolshe vsego?* [Why do people use the Internet? What types of online activity prevail?]. 18.09.2013. Available: URL: <http://fom.ru/SMI-i-internet/11088> (accessed: 20 February, 2015).
13. FOM (2014). *Sotsseti: kto i dlya chego ikh ispolzuet* [Who uses the social network and for what?]. 24.09.2014. Available: URL: <http://fom.ru/SMI-i-internet/11718> (accessed: 20 February, 2015).
14. FOM (2014). *Internet v Rossii: dinamika proniknoveniya. Osen 2014* [Internet in Russia: dynamics of introduction. Autumn 2014.]. 29.12.2014. Available: URL: <http://fom.ru/SMI-i-internet/11889> (date of access 20 February, 2015).
15. Steinschaden, J. (2011). *Sotsialnaya set. Fenomen Facebook* [Social network: The Phenomenon of Facebook]. St. Petersburg: Piter.

ПРИМЕНЕНИЕ КОЛИЧЕСТВЕННЫХ МЕТОДОВ ДЛЯ ИССЛЕДОВАНИЯ ПРОЦЕССОВ РЕФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Борщевский Г.А.*

Аннотация

Предметом анализа выступают количественные характеристики федеральных органов исполнительной власти в динамике с 1994 по 2014 г. Была выдвинута гипотеза: в реформировании государственной службы существуют исторические закономерности, которые могут быть количественно описаны. Для ее проверки предпринята попытка применить количественные методы анализа к процессам государственной службы. Для чего обоснованы возможности и ограничения этих методов, разработана методология для выявления и сопоставления количества функций государственных органов, численности их аппарата и уровня оплаты труда; собраны данные с использованием первичных и вторичных источников; интерпретированы полученные результаты для определения тенденций реформирования государственного аппарата. Исследование базируется на сочетании: метода индукции для выработки последовательности этапов работы; сравнительного метода для выбора контрольных точек исследования; структурно-функционального метода семантического анализа для выделения функций государственных органов; статистических методов для выявления численности и уровня оплаты труда государственных служащих; методов математического анализа (регрессионного и корреляционного) для выявления связей между изучаемыми показателями.

В представленном исследовании были впервые задействованы ранее не публиковавшиеся иноязычные источники; собран и обобщен ряд эмпирических данных, количественно характеризующих исследуемые процессы на государственной службе России; выявлен ряд тенденций развития государственной службы. Высказано предположение о существовании обратной зависимости между общим количеством государственных органов и числом выполняемых ими функций. В результате корреляционного анализа обнаружены нетривиальные, но статистически значимые связи между размером оплаты труда в центральном аппарате государственного органа и наличием у данного органа территориальных подразделений. В ходе применения регрессионного анализа раскрыто существование отрицательной зависимости между объемом функций, выполняемых государственным органом, и размером оплаты труда его государственных служащих. Был выдвинут ряд методологических предположений, по итогам проведенного анализа выработана целостная программа дальнейших исследований.

Ключевые слова: государственная служба; реформирование; количественные методы; гипотеза; регрессионно-корреляционный анализ; статистические данные.

* Борщевский Георгий Александрович – кандидат исторических наук, доцент кафедры государственной службы и кадровой политики Института государственной службы и управления РАНХиГС. Адрес: Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. 119606, Москва, пр. Вернадского, д. 84. E-mail: borshevskiy2008@yandex.ru

Введение

Государственная служба Российской Федерации в настоящее время входит в новый этап реформирования: завершилась реализация Федеральной программы на 2009–2013 гг. и готовится к принятию аналогичная программа на очередной период 2015–2018 гг.¹.

Анализ итогов реформирования государственного аппарата в последние десятилетия свидетельствует о том, что многие из заявленных целей не были достигнуты вследствие нечеткой расстановки приоритетов и непоследовательной реализации. В проекте новой программы реформирования государственной службы (2015) продемонстрирован более системный подход, предполагающий, в частности, внедрение современных принципов организации государственной службы и формирование новой системы квалификационных требований к должностям государственной службы с учетом отраслевой и профессиональной спецификации. Между тем опыт реформирования государственной службы в России свидетельствует, что оценить эффективность этой деятельности бывает сложно ввиду отсутствия четких количественных показателей достижения целей реформы. Необходимость изменения такого положения вещей отметил Президент РФ, поставивший задачу по формированию новой модели государственного управления, в основе которой должна лежать «ориентация работы всех звеньев госмеханизма и уровней власти на *измеримый...* результат работы» (курсив автора)².

Колоссальные успехи современного естествознания достигнуты преимущественно благодаря широкому применению количественных методов – математических, статистических, вероятностных, графических и иных. Тот факт, что общественные науки, в том числе наука управления, пока не демонстрируют таких очевидных успехов, как естествознание, во многом объясняется слабым использованием в них количественных методов. В ряде случаев это объясняется тем, что:

- во-первых, факторы, воздействующие на общественные процессы, слишком сложны и многообразны, чтобы быть количественно описанными;
- во-вторых, их применение искажает понимание общественных процессов, дает слишком упрощенную и схематичную картину.

На физические и биологические процессы влияет меньшее количество факторов, и тем не менее эти процессы подлежат количественному описанию, позволяющему получить воспроизводимые результаты. Вместе с тем на результат исследования, полученный с применением качественных характеристик, субъективный фактор влияет в значительно большей степени, чем при количественном анализе.

Неоднозначность применения методологии количественного анализа к трудно структурируемым общественным процессам, включая процессы государственного управления и реформирования государственной службы, как и связанные с некорректным применением указанных методов последствия хорошо известны. Однако в современных условиях

сложность и общий масштаб процессов управления настолько велики, что применение чисто качественного описания их не уменьшает, а лишь увеличивает неопределенность. Качественные методы важны, например, для выдвижения исследовательских гипотез. Однако их следует сочетать с применением количественных методов, позволяющих оценить значимость взаимосвязей, протестировать модели и гипотезы, сформулированные с применением качественных методов.

Наука, изучающая государственное управление, должна подняться от описательного уровня, на котором она фактически находится сегодня, до уровня понимания природы социально-экономических процессов и их эффективного прогнозирования. Это может быть достигнуто лишь посредством использования всего спектра методов современной науки, оптимального сочетания количественных и качественных методов, соответствующих конкретным целям и задачам реформирования системы государственной службы.

Опыт применения количественных методов

Несмотря на то что применение в науке элементов количественного анализа началось еще в античный период, а к XVII в. (период рационализма) эти методы составляли ядро научного анализа, в современных общественных науках вообще и при исследовании трансформаций государственной службы в частности применение количественных методов является сравнительно редким явлением. Логика исследования от квантификации к модели и математическому описанию предметной области, традиционная для точных и естественных наук, практически не нашла отражения в общественно-научных исследованиях, за исключением экономики.

В работах зарубежных авторов подобные методы встречаются чаще. При этом американские авторы, если судить по публикациям, в среднем чаще прибегают к использованию количественных методов, чем их европейские коллеги. Вероятно, это связано с наличием в США доступных для исследователей разнообразных баз количественных данных.

В работах зарубежных авторов представлены следующие методы.

1. *Регрессионный анализ статистической взаимосвязи.* Например, связь между степенью централизации кадровой политики на государственной службе различных стран, включая Россию, и уровнем кадровой коррупции (патронажа) исследована в работе Санделла (Sundell, 2014). Для проверки своих гипотез этот автор использует метод межстранового сравнительного анализа данных, полученных им из межотраслевых баз данных Института качества государственного управления и из иных источников. Сенг О и Г. Льюис (Oh & Lewis, 2013) проанализировали связь между исполнением должности и уровнем оплаты труда на государственной службе США на материалах случайной выборки в объеме 1% от общей численности федеральных госслужащих в динамике с 1988 по 2003 г. Исследование проведено на различных должностных уровнях и в разных ве-

домствах. Кроме того, изучена связь между результатами оценки и должностными продвижениями госслужащих.

2. *Регрессионный анализ.* Так, исследователями из Колумбийского и Гарвардского университетов М. Тингом, Дж. Снайдером и их коллегами (Ting, Snyder et al., 2012) разработана модель реформы бюрократии в условиях соревновательной партийной системы с использованием панельной регрессии, построенной на данных о выборах и реформах государственной службы в штатах США.

3. *Изучение истории событий* (event history approach), который распространен для исследования диффузных процессов в социальных системах. Так, Р. Макграф (McGrath, 2013) в своей статье исследует реформы государственной службы в штатах США во временной динамике начиная с 1996 г. Реформирование систем управления кадровым составом госслужбы на уровне штатов автор увязывает с общим контекстом реформирования системы государственного управления. Свои гипотезы автор модифицирует по ходу исследования, формируя вспомогательные гипотезы негативной и позитивной эвристики.

4. *Математическая статистика.* М.Дж. Мун и Ч. Ванг (Moon and Hwang, 2013) оценивают эффективность реформирования государственной службы путем анализа статистических данных, рассматривают данные о динамике экономического развития в странах Азиатско-Тихоокеанского региона, обосновывая ими свои выводы о направлениях реформирования государственной службы.

Даже из приведенного краткого обзора видно, что, в отличие от отечественных аналитиков, зарубежные исследователи применяют широкую палитру количественных методов в работах, посвященных вопросам государственной службы.

Выделяются работы российских авторов, в которых процессы реформирования государственной службы рассматриваются с использованием инструментария прикладного социологического анализа. Выводы в таких работах формируются на основании материалов опросов, анкетирования, экспертного анализа, фокус-групп и пр. Данные методы, безусловно, являются количественными, хотя применение математического аппарата в них весьма ограничено. Кроме того, лишь немногие исследователи основываются на собранных ими первичных данных, на собственной авторской методологии (Магомедов, 2014). Большая же часть работ подобного плана ограничивается вторичным (и, как правило, весьма неглубоким) анализом.

Значительная работа по созданию инструментария для количественной оценки процессов реформирования в системе государственного управления проводится исследовательскими коллективами под руководством В.Н. Южакова и Е.И. Добролюбовой в РАНХиГС при Президенте РФ, А.Г. Барабашева и А.В. Клименко в НИУ ВШЭ. В работах первых содержатся, например, рекомендации по применению количественных показателей оценки процессов административной реформы (Южаков и др., 2014). В работах вторых – предложения по измерению ре-

зультативности реформирования государственной службы (Барабашев, Киндрас, 2014). Кроме того, А.Г. Барабашеву (2012) принадлежат работы по методологии исследований в сфере государственного и муниципального управления, в которых представлен широкий спектр применимых методов, определены приоритеты и ограничения для использования количественного инструментария.

Вместе с тем доля работ подобного плана в общей литературе, посвященной вопросам государственной службы, обидно мала. Это может быть связано с недостаточностью данных для проведения анализа. Вклад настоящей работы, в частности, заключается в том, что при ее подготовке были впервые собраны эмпирические данные, характеризующие отдельные процессы на государственной службе России. И она хоть отчасти восполнит дефицит исследований реформирования государственного аппарата с применением современной методологии количественного анализа.

Гипотеза, система ограничений и источники исследования

Общая гипотеза настоящей работы может быть сформулирована следующим образом: *в реформировании государственной службы существуют исторические закономерности, которые могут быть количественно описаны.*

Из данной гипотезы вытекают два следствия:

- 1) названные закономерности существуют объективно, однако они в основном имеют не целенаправленную (рациональную), а эмпирическую природу, т.е. заранее не планировались. Поэтому данные закономерности не могут быть познаны на основании изучения программных и плановых документов, а будут выявлены в ходе анализа эмпирических данных. Следовательно, основным источником исследования должны служить не правовые акты, а материалы статистики;
- 2) знание названных закономерностей может иметь практическую полезность для планирования мероприятий по реформированию государственной службы на современном этапе и в будущем. Прогностическая ценность документов, разработанных с учетом знания объективных закономерностей развития государственной службы, будет существенно выше, чем в действующих программах, в которых приоритеты задаются без должного анализа их последствий.

Сформулированная гипотеза задает систему ограничений настоящего исследования:

- высокая степень закрытости системы государственной службы обуславливает ограниченность исходных данных для проведения анализа;
- набор показателей, по которым производится официальное статистическое наблюдение государственной службы, очень ограничен;

- проведение сопоставительного анализа процесса реформирования государственной службы в исторической перспективе ограничивается необходимостью использования качественно однородных первичных данных.

Следствием перечисленных ограничений является использование в настоящей работе лишь наиболее обобщенных и доступных количественных данных, характеризующих развитие системы государственной службы. К числу подобных данных относятся:

- 1) общее количество государственных органов;
- 2) общее количество функций государственных органов;
- 3) численность государственных служащих центрального аппарата и территориальных подразделений государственных органов;
- 4) среднемесячный уровень оплаты труда государственных служащих центрального аппарата и территориальных подразделений государственных органов.

В настоящей работе первичные данные использованы для определения общего количества государственных органов и их функций в течении всего периода исследования, а также для расчета общей численности государственных служащих и оплаты труда в начальной точке исследования. Эти данные были собраны автором на основе изучения правоустанавливающих документов в результате применения собственной методологии, которая описана ниже. Вторичные данные получены путем проведения расчетов с использованием опубликованных числовых статистических данных.

Обращает внимание недостаточность аналитических работ, содержащих данные для интерпретации в рамках настоящего исследования, что обусловило необходимость сбора многочисленных первичных данных. Почти все известные нам публикации по проблемам государственной службы охватывают очень короткие временные промежутки. В них рассматривается либо текущая ситуация, либо период реализации одной среднесрочной программы реформирования госслужбы (этапа программы). Этот промежуток недостаточен для прослеживания тенденции развития государственной службы, представляющей собой громадный по численности и очень инертный по своей природе общественный институт. Все процессы в нем синергетичны, а реализация любых изменений демонстрирует очевидный эффект запаздывания. Поэтому анализ в пределах одного – пяти лет не дает представления о реальных процессах.

Для того чтобы понять связь между входными импульсами реформы и эффектом от них, требуется проводить анализ на больших промежутках времени. Кроме того, рассмотрение изменений в одних и тех же ведомствах на протяжении нескольких десятилетий позволяет изолировать присущие каждому из них уникальные характеристики, что уменьшает эффект недостатка данных и позволяет получать более точные оценки происходящих трансформаций. Работ, которые отвечали бы данному требованию, сегодня крайне мало, однако в имеющихся (Зайцева, 2003;

Клименко, 2014) содержится как анализ общих тенденций, так и ценные фактические данные, которые использованы в необходимых пределах в настоящем исследовании.

Методология исследования

Методология настоящего исследования варьируется на различных этапах его проведения, в зависимости от решаемых задач.

На первом этапе были выработаны хронологические рамки исследования и его контрольные точки. Хронологические рамки соответствуют периоду с 1994 по 2014 г. Выбор верхней рамки исследования определен тем, что в декабре 1993 г. введено в действие положение, впервые определившее статус государственной службы в новой России. С этого же года издается Собрание законодательства РФ и публикуются одновременно с формированием нового состава Правительства указы Президента РФ о системе и структуре федеральных органов исполнительной власти.

Нижняя рамка исследования предполагает изучение новейших тенденций в системе государственной службы. С 2014 г. начинается новый этап реформирования государственной службы, так как в 2013 г. закончилось действие прежней Программы на 2009–2013 гг. Это определенный рубеж, и целесообразно провести анализ того, в каком состоянии государственная служба оказалась после 20 лет реформ новейшего периода.

Внутри хронологических рамок исследования введены дискретные периоды для определения направлений и темпов происходивших изменений. Для простоты и наглядности количественный анализ проводится по нескольким реперным точкам, именуемым далее *контрольными точками исследования*. Под контрольной точкой понимается условная дата, на которую приводятся значения исследуемых показателей. Основных контрольных точек предлагается четыре: 1994, 1998, 2004 и 2014 гг. Данные приводятся по состоянию на 31 декабря соответствующего года.

Конец 1998 г. выбран в качестве контрольной точки потому, что в этом году Росстатом были впервые собраны количественные данные в детализации по отдельным государственным органам, включая их территориальные подразделения. Другая внутренняя контрольная точка выбрана в 2004 г., так как в этом году создана современная трехуровневая система органов исполнительной власти, вследствие чего были полностью обновлены положения о государственных органах.

Выбранный временной лаг между контрольными точками достаточно широк, чтобы абстрагироваться от непрерывных частных изменений в системе государственных органов и сконцентрироваться на основных направлениях изменений, и при этом достаточно мал, чтобы затронуть все их существенные характеристики. Методика позволяет в дальнейшем расширить рамки исследования, увеличить количество контрольных точек, чтобы провести более детализированное изучение; однако на данном этапе выбранные параметры представляются оптимальными с точки зрения трудозатрат и ожидаемых результатов.

Круг анализируемых *государственных органов* ограничен в рамках настоящей работы федеральными органами власти. Органы государственной власти субъектов РФ не рассматриваются ввиду их многочисленности, затрудненности сбора репрезентативных и полных данных о них в хронологических рамках исследования.

В соответствии с законодательством, государственная служба осуществляется в аппаратах органов законодательной, исполнительной и судебной власти, а также в иных государственных органах. В настоящей работе рассмотрены только органы исполнительной власти. Подобное допущение основывается на принципе репрезентативности данных. Распределение численности работников государственных органов в контрольных точках исследования по ветвям власти приведено в таблице 1. В число работников государственных органов не включены военнослужащие и работники правоохранительной системы, так как государственная служба в действующем законодательстве обычно трактуется тождественно гражданской службе. Этому же подходу придерживаемся мы в настоящей работе.

Таблица 1

Численность работников, замещавших должности в органах государственной власти Российской Федерации по ветвям власти (чел.)

Дата	Исполнительная (И)	Законодательная (З)	Судебная (С)	Прочие госорганы (П)	К*
31.12.1994	416 800	7 100	102 600	150	73,6
31.12.1998	395 253	7 995	110 00	2 054	69,6
31.12.2004	556 760	11 989	105 672	7 610	77,5
31.12.2014	623 900	10 500	111 100	11 100	78,7

Источник: Компиляция автора по данным Росстата, а также (Бойков, 1997).

* Коэффициент рассчитан автором.

В крайнем правом столбце таблицы приведена доля работников органов исполнительной власти в общем количестве работников государственных органов, обозначенная коэффициентом К, который рассчитывается по формуле (1).

$$K = (И - (З + С + П)) / И \times 100\% \quad (1)$$

Как видно, доля работников органов исполнительной власти всегда превышала две трети от общего числа федеральных работников, а в последнее десятилетие эта доля еще более увеличилась. Таким образом, рассмотрение общих тенденций реформирования государственной службы на примере гражданских служащих федеральных органов исполнительной власти представляется методологически обоснованным.

Понятие «государственный орган» используется в работе в значении федерального органа исполнительной власти. Общее количество государственных органов для проведения анализа определяется на основании правовых актов об утверждении структуры федеральных органов исполнительной власти, в редакциях, действовавших на каждой контрольной точке исследования. В данном подсчете учитываются не только федеральные министерства, но и государственные органы иных организационно-правовых форм, существовавших в соответствующий период.

Следующий этап исследования включает работу с государственными функциями. В законодательстве отсутствует четкое определение данного понятия, что открывает простор для трактовок. На основании анализа источников мы предлагаем следующее обобщающее определение.

Государственная функция – это часть полномочий государства, переданная им государственному органу для систематического исполнения, закрепленная в положении о государственном органе (ином специальном правовом акте).

Основные свойства государственной функции:

- 1) правовая регламентация;
- 2) обязательность и регулярный характер реализации;
- 3) направленность на выполнение общественно значимых целей.

Совокупность исполняемых государственных функций составляет компетенцию государственного органа.

Министерством экономического развития РФ при участии Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» в 2000-е гг. был подготовлен ряд методических документов по проведению функционального анализа деятельности федеральных органов исполнительной власти (Жулин и др., 2010). Особенно большая работа по выявлению и оптимизации государственных функций на федеральном уровне была проведена в 2002–2004 гг.

В дальнейшем собственные методики были разработаны на региональном уровне. При подготовке исследования выявлены и проанализированы методики функционального анализа республик Татарстан и Чувашия, Оренбургской области, города Москвы и др. Подобные методики применяются для оптимизации государственных функций. Горизонтальный функциональный анализ применяется для выявления и ликвидации избыточных и дублируемых функций государственных органов, вертикальный анализ служит для рационального перераспределения функций между структурными подразделениями государственных органов и отдельными государственными служащими.

На основании изученных методик для целей настоящего исследования была разработана специальная авторская *методика выявления и расчета количества государственных функций*, выполняемых государственными органами в хронологических рамках исследования.

Методы, используемые в рамках методики: контекстный поиск, контент-анализ, нормирование, семантический анализ, систематизация данных, сопоставительный анализ.

Указанная методика позволяет собрать информацию о функциях, выполняемых государственными органами в условиях дефицита и труднодоступности данных. Она применима для идентификации функций упраздненных органов и органов, чья деятельность связана с высокой секретностью, так как не предполагает непосредственного контакта исследователя с представителями государственного органа. Методика выявления и расчета количества государственных функций обладает сравнительно низкой трудоемкостью, что позволяет проводить анализ функций большого количества различных государственных органов в ограниченное время. Она малочувствительна к изменениям законодательства, дает возможность проводить корректные сравнения функционала государственных органов, действовавших в разное время, а при необходимости – и государственных органов разных стран.

Ограничения в применении данной методики состоят в том, что она дает представление о количестве функций государственных органов безотносительно к содержанию данных функций; не позволяет отделить декларированные функции от реализованных; не ставит целью оптимизацию функций, выявления и устранения избыточных и дублируемых функций; не дает представления о приоритетности одних функций по отношению к другим и о сравнительной трудоемкости (ресурсоемкости, стоимости) каждой функции; все функции рассматриваются в ней как равноценные.

На первом этапе производится поиск источников, содержащих данные о функциях государственных органов.

Основным источником данных о функциях государственного органа является положение о государственном органе. Все прочие документы, содержащие данные о деятельности государственных органов, ввиду их разнообразия и возможной ограниченной доступности, анализу не подвергаются.

При подсчете количества функций следует рассматривать положение в редакции, действовавшей на тот момент времени, для которого необходимо определение функций. Чем меньше промежутки между анализируемыми периодами, тем важнее учитывать изменения в составе функций.

На втором этапе производится определение количества государственных функций.

В тексте положения о государственном органе есть несколько частей, которые могут быть четко выделены в разделы или присутствуют в неявном виде. Исследовательская задача заключается в анализе текста положения и выявлении в нем разделов, содержащих государственные функции, для чего идентифицируется содержание разделов «функции» и (или) «полномочия».

Выявление государственных функций требует проведения синтаксического анализа. Функции (полномочия) характеризуются глагольными формами, они обозначают действие, т.е. процесс, направленный на достижение определенной цели. Это является отличительной чертой государственных функций. В отдельных случаях функции могут обозначаться именными формами – в виде отглагольных существительных.

Учету подлежит каждая функция безотносительно ее содержания. Важно учитывать не просто количество пунктов (подпунктов), содержащихся в определенном разделе положения, а анализировать текст целиком.

Необходимость этого продиктована тем, что почти всегда в одном пункте положения содержится более одной функции. В этом случае отделение одной функции от другой производится союзом или знаком препинания.

В случае если несколько глаголов следуют в предложении подряд, возможны два варианта работы с функциями:

- 1) если глаголы обозначают различные по своему содержанию, хотя и взаимосвязанные действия (например, «разрабатывает и внедряет»), то они учитываются как определители двух различных функций;
- 2) если глаголы обозначают разными словами однотипные по своему содержанию действия (например, «изучает и анализирует»), то они учитываются как определители одной функции.

Подобная сложность связана с тем, что положения разрабатываются в отсутствие единой и обоснованной методологии и содержат в ряде случаев тавтологические формулировки, которые не следует путать с самостоятельными функциями.

Если два действия, обозначаемые соседствующими в предложении глаголами, могут быть логически разделены, то речь идет о двух функциях. Если действия подобным образом разделить нельзя, то имеет место одна функция. В оценках подобного плана есть субъективная составляющая, однако при большом количестве данных значимость отдельной ошибки становится несущественной.

Часто в положении перечисляются различные типы документов, разрабатываемых или утверждаемых государственным органом. В таких случаях рекомендуется учитывать разработку (утверждение) каждого документа, являющегося правовым актом, как государственную функцию, а перечисления, не содержащие наименований правовых актов, – без выделения отдельных функций.

В итоге проведенного анализа составляется сводный перечень всех функций, приведенных в положении. Каждой функции присваивается порядковый номер, и последний номер в перечне является искомым общим числом функций государственного органа на анализируемой временной точке. Повышению точности данных способствует верификация результатов применения методики посредством проведения одним или разными авторами серий последовательных или параллельных исследований.

Повышению практической полезности данных способствует применение данной методики в сочетании с другими методами анализа количественных и качественных данных о государственных органах, например с углубленными методиками функционального анализа. Например, анализ на избыточность функций и определение качества их реализации требует применения иных методик и является предметом отдельного изучения.

Самостоятельным этапом в рамках исследования являлось выявление численности работников государственных органов. В качестве таковых учитывались федеральные государственные гражданские служащие. Обзор проводился как на уровне центральных аппаратов государственных органов, так и в разрезе их территориальных органов без детализации по субъектам РФ.

За 2004 и 2014 гг. данные о численности государственных служащих по отдельным государственным органам доступны на информационных ресурсах Росстата. За 1998 г. указанные данные не публиковались, однако методика их сбора существовала: анализ проводился с 1997 г. по центральным аппаратам и с 1998 г. – по территориальным подразделениям государственных органов. Необходимые данные были предоставлены автору по специальному запросу.

Наибольшие методологические затруднения, как и ожидалось, встретил поиск данных в разрезе отдельных государственных органов за 1994 г. Дело в том, что форм статистической отчетности по этому вопросу тогда еще не существовало, и данные о численности работников представлены лишь в ведомственных архивах. Выделение их там не представляется возможным, во-первых, ввиду того что кадровая информация является закрытой, а во-вторых, потому, что данные находятся в несистематизированном виде.

Поэтому было принято методологическое решение использовать данные не о фактическом списочном составе государственных служащих на контрольных точках исследования, как предполагалось изначально, а о предельной штатной численности указанных работников. Для 1994 г. их численность пришлось выявлять отдельно по каждому государственному органу на основе правоустанавливающих документов.

Предельная численность работников государственного органа устанавливается в момент его создания указом Президента РФ или постановлением Правительства РФ, в зависимости от подчиненности государственного органа. В дальнейшем каждое изменение предельной численности в сторону увеличения требует издания нового правового акта.

Нами были выявлены в справочных правовых системах все документы подобного типа, действовавшие на конец 1994 г. Данные о численности работников территориальных органов определялись отдельно.

Таким образом, методология исследования предполагает определение предельной штатной численности работников каждого государственного органа. Данный подход позволяет, во-первых, отслеживать изменение с течением времени позиции законодателя по вопросу о нормировании численности государственных служащих и, во-вторых, определять реальную укомплектованность должностей в государственных органах (по тем годам, для которых известны данные о фактической численности государственных служащих).

Наконец, методологической задачей в ходе исследования было определение *уровня оплаты труда* в анализируемых государственных органах.

Для 2004 и 2014 гг. данные о размере оплаты труда, как и о численности работников, представлены в опубликованных статистических сборниках. Указанные данные за 1998 г. предоставлены автору Росстатом по специальному запросу.

Что касается данных за 1994 г., то было принято решение получить необходимые данные расчетным способом. В правоустанавливающих документах по каждому государственному органу были выявлены данные

о размере фонда оплаты труда соответствующего органа (как правило, в млн. рублей в расчете на год). Далее средняя оплата труда в государственном органе рассчитывалась по формуле (2):

$$\text{СЗП} = \text{ФОТ} / \text{ШЧ} / 12, \quad (2)$$

где:

СЗП – среднемесячная заработная плата,

ФОТ – фонд оплаты труда,

ШЧ – штатная численность работников.

В отдельных случаях ФОТ был сформирован в расчете на полгода, квартал или месяц. Тогда отношение ФОТ к предельной численности следует делить не на 12, а на 6, 3 или 1 соответственно. Размерность единиц, в которых рассчитан ФОТ, следует привести в единообразный вид; рекомендуется, чтобы это было число, кратное 1000.

Также отметим, что деление ФОТ на предельную, а не на фактическую среднесписочную численность работников, как это обычно делается в других исследованиях, позволяет получить предельное значение номинальной оплаты труда в случае заполнения всех вакансий в государственном органе. Реальная средняя зарплата по государственному органу будет несколько выше данного значения; разница между ними определяется укомплектованностью должностей в государственном органе.

Известно, что оплата труда государственных служащих включает должностной оклад и систему надбавок, а также премии. Фактическая сумма оплаты труда бывает многократно выше номинального оклада. Величина среднего размера оплаты труда госслужащего, как по данным Росстата, так и по нашей методологии, включает в себя все эти выплаты, установленные законодательством, так как средства на выплату надбавок по всем установленным должностям предусмотрены в ФОТ государственного органа, а премии выплачиваются из сэкономленных средств ФОТ по итогам отчетного периода. Таким образом, обеспечивается сопоставимость данных о среднем уровне оплаты труда в государственных органах на всех контрольных точках исследования.

Данные об уровне оплаты труда в территориальных органах определялись отдельно по аналогии с центральным аппаратом.

Для обеспечения возможности сравнения уровня заработной платы за разные годы было проведено их нормирование путем умножения зарплаты на суммарный коэффициент инфляции, рассчитанный по дефлятору ВВП за периоды 1994–2014, 1998–2014 и 2004–2014 гг. соответственно. В качестве источника нами использованы данные по инфляции, рассчитанные Всемирным банком (World Development Indicators, 2012).

Интерпретация полученных результатов

Применение описанной методологии в целом позволяет получить сопоставимые данные, интерпретация которых возможна на нескольких уровнях.

Первичное изучение проводится с использованием методов классификации и анализа собранных данных. Классификация возможна по различным основаниям. Так, в таблице представлены данные о динамике государственных органов, в том числе по различным организационно-правовым формам.

Таблица 2

Трансформация федеральных органов исполнительной власти РФ (1994–2014)

Дата	Всего (О)	Прирост (%)*	Министерства (М)	Комитеты (К)	Службы (С)	Агентства (А)	Прочие (П)	K1**
25 декабря 1993 г.	71	–	20	32	13	2	4	94,4
31 декабря 1994 г.	72	+1,4	24	26	15	2	5	93,0
31 декабря 1998 г.	64	–12	25	13	16	3	7	89,1
31 декабря 2004 г.	82	+28	16	0	35	31	0	100
31 декабря 2014 г.	78	–5	23	0	31	24	0	100

Источник: Расчеты автора на материалах правовых актов.

*, ** Процент прироста числа ведомств и коэффициент унификации организационно-правовых форм государственных органов рассчитаны автором.

Прирост количества ведомств рассчитывается в процентах к предыдущему периоду; сравнение по первой контрольной точке производится с данными на 1993 г.

K_1 представляет собой *коэффициент унификации* организационно-правовых форм государственных органов. Он обозначает долю государственных органов, имеющих традиционную для данной системы организационно-правовую форму в общей численности государственных органов (О). Традиционными для анализируемого периода являлись организационно-правовые формы министерства (М), (государственного) комитета (К), федеральной (государственной) службы (С), российского (федерального) агентства (А).

Коэффициент унификации рассчитывается по формуле (3).

$$K_1 = (O - П) / O \times 100\% \quad (3)$$

Чем меньше значение коэффициента, тем меньше унификация организационно-правовых форм в системе государственных органов. Высокая доля «прочих» органов (П) свидетельствует об отсутствии системности в построении структуры государственных органов. Как видно, особенно сильна данная тенденция была в 1998 г., когда правительство претерпело наиболее сильные и частые изменения. До 2004 г. формы государственных органов не имели четкого законодательного оформления, и отнесение их к тому или иному виду оставалось произвольным. После 2004 г. поло-

жение меняется, и система государственных органов приобретает внешне стройный и относительно устойчивый вид.

В следующей таблице представлены в обобщенном виде укрупненные результаты проведенного функционального анализа.

Таблица 3

Результаты функционального анализа государственных органов (1994–2014)

Анализируемые показатели	1994		1998		2004		2014	
	Ед.	%	Ед.	%	Ед.	%	Ед.	%
Число государственных органов	70	100	64	91,4	82	117,1	81	115,7
Число государственных функций	5010	100	5482	109,4	4961	99,0	5786	115,5
Среднее число функций на один орган	72	100	84	116,7	61	84,7	71	98,6
Максимальное число функций на один орган	129	100	185	143,4	192	148,8	298	231,0
Минимальное количество функций на один орган	15	100	28	186,7	12	80,0	8	53,3
Разброс между min и max количеством функций (раз)	9	100	7	77,8	16	177,8	37	411,1

Источник: Расчеты автора на материалах правовых актов.

Процентные значения обозначают изменения каждого анализируемого показателя по сравнению с базисным (1994) годом.

Обращает внимание сопоставимость данных о количестве государственных функций, полученных с использованием нашей методологии, с результатами других исследований. Так, в результате анализа, проведенного экспертами ВШЭ, на федеральном уровне в 2003 г. было выявлено 5634 функции, из которых 1468 сочтены избыточными и 263 – дублируемыми. Таким образом, после реформы общее количество государственных функций должно было сократиться на 1731, или на 31% (до 3903 функций). Однако данные, полученные нами для конца 2004 г., свидетельствуют о том, что число функций уменьшилось не столь радикально, а именно до 4961, или на 12%.

Общее количество государственных функций на конец 2014 г., по нашим расчетам, составило 5786. Таким образом, по сравнению с предыдущим периодом произошло увеличение количества государственных функций на 16,6%. По данным исследователей НИУ ВШЭ (Клименко, Клищ, 2013), количество функций увеличивалось даже более значительными темпами: в 2010 г. ими идентифицировано 6876 функций. На фоне стабильной численности государственных органов в 2004–2014 гг., подобное увеличение количества функций свидетельствует, на наш взгляд, об увеличении объема государственного регулирования и большей детализации функций в положениях о государственных органах.

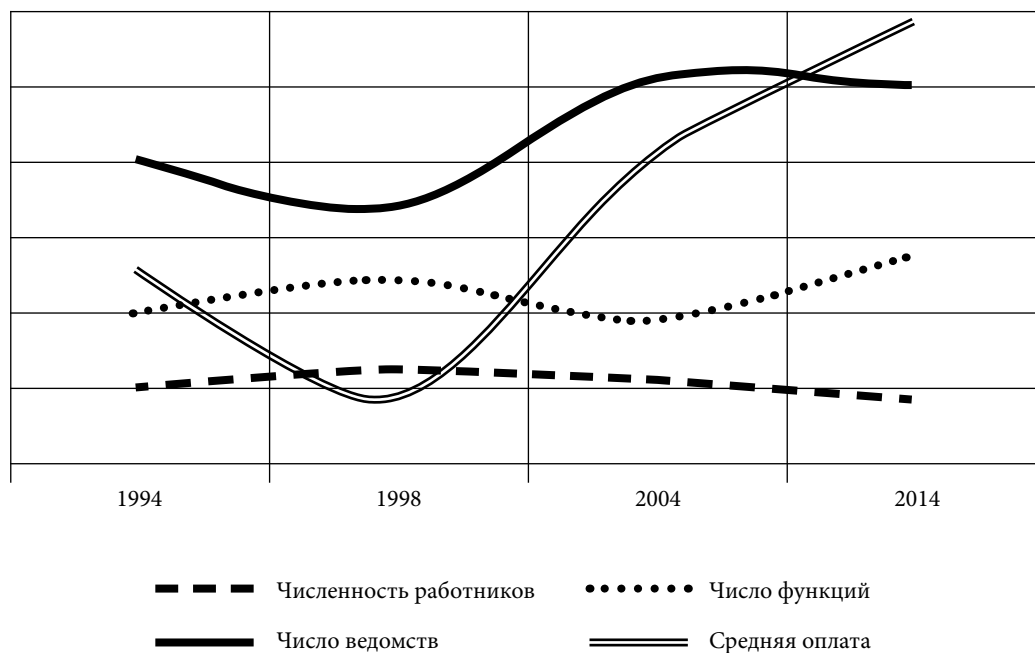
В ходе первичного изучения возможна классификация данных по самым разнообразным основаниям, что позволяет получать более углубленные выводы.

В частности, нами были изучены соотношения в динамике показателей по организационно-правовым формам и подчиненности государственных органов. Выяснено, что министерства на всем периоде исследования имеют в среднем большее количество функций, чем иные государственные органы, а доля функций органов в ведении Правительства РФ в среднем больше аналогичного значения для органов в ведении Президента РФ.

Аналогичным образом были изучены данные о динамике численности государственных органов и среднем уровне оплаты труда их работников в 1994–2014 гг. Для большей наглядности представления данных использован метод пространственной визуализации. Данные на рисунке приведены в обобщенных, нормированных значениях; они демонстрируют не конкретные значения показателей, а общее направление происходящих изменений.

Рисунок 1

Динамика количественных показателей государственных органов (1994–2014)



Источник: Расчеты автора.

На рисунке видно, что существует зависимость между общим количеством государственных органов и числом выполняемых ими функций: эти показатели обратно пропорциональны друг другу. Данная нетривиальная закономерность носит эмпирический характер. Изучение причин

и характера взаимосвязи этих показателей должно стать предметом самостоятельного анализа.

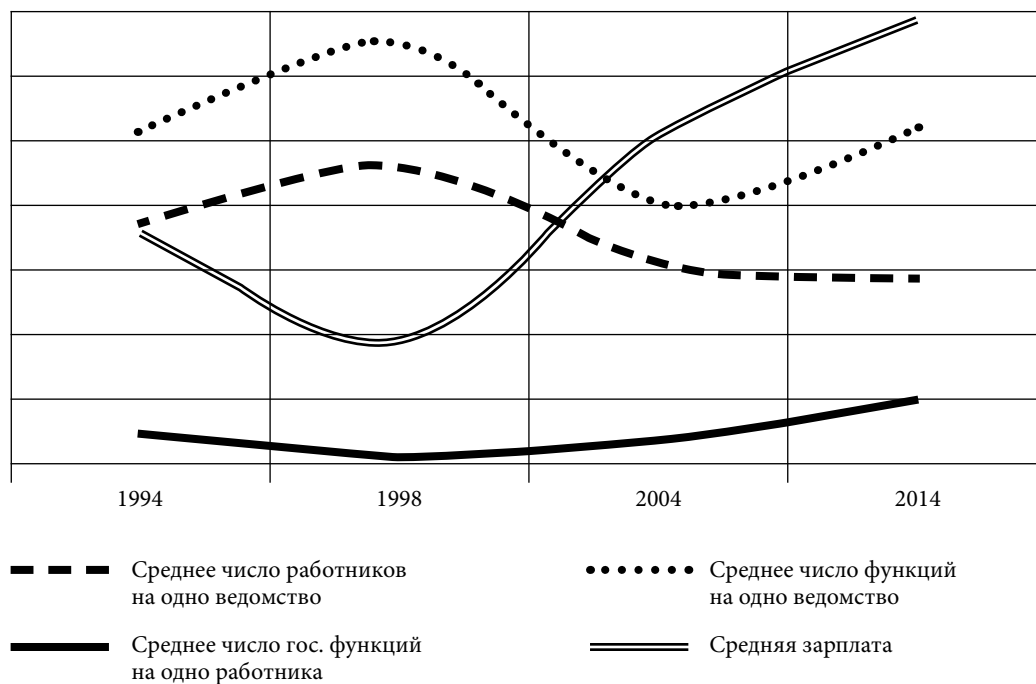
Данные о численности государственных служащих и уровне оплаты труда приведены для центрального аппарата государственных органов.

Видно, что в последнее десятилетие имеется тенденция к сокращению общего количества государственных служащих и государственных органов на фоне увеличения числа исполняемых ими государственных функций. При этом рост заработной платы происходит сравнительно более быстрыми темпами, чем увеличение количества функций.

На следующем рисунке представлены результаты обследования показателей средней численности работников государственных органов, средних заработной платы и среднего количества функций в расчете на один государственный орган, а также среднего числа государственных функций на одного работника. В последнем случае речь идет не о должностных обязанностях госслужащего, а о среднем количестве функций государственного органа в пересчете на его штатную численность.

Рисунок 2

Динамика производных по отдельным показателям



Источник: Росстат.

На рисунке видна связь, существующая между количеством работников государственного органа и числом исполняемых ими функций. Если в 1994–2004 гг. эта связь была прямо пропорциональной, то в последнее де-

сятилетие наметилось возрастание количества функций при сокращении численности работников в среднем на каждое ведомство. Также предсказуемо возрастает количество государственных функций в пересчете на одного работника. Наблюдается положительная связь между числом функций одного работника и средней зарплатой.

Рассмотрение и детализацию количественных показателей можно продолжать. Представленные частные примеры демонстрируют общее направление исследований на данном этапе.

Второй, *более углубленный* уровень изучения, с использованием индивидуальных данных по государственным органам, позволяет выявить статистически значимые связи.

Корреляционный анализ позволяет выявить связи между случайными величинами. Применение данного метода обосновано в случаях, когда количество наблюдений существенно превышает число анализируемых факторов. При значительном количестве наблюдений центральная предельная теорема позволяет делать выводы о статистической взаимосвязи между величинами, что обеспечивает взаимное погашение случайных колебаний между наблюдениями. Это условие нами выполняется, так как количество анализируемых государственных органов в хронологических рамках исследования в каждый момент времени было более 60; соответственно, общее число наблюдений по всем контрольным точкам превышает 200.

Кроме того, корреляции определяются только для качественно *однородной* совокупности исходных данных; выполнение этого требования обеспечивается единой методологией сбора данных на всех контрольных точках исследования.

Для проведения анализа были определены 8 факторов, которые можно рассматривать как случайные величины. Им присвоены следующие обозначения:

- 1) N_f – число функций государственных органов;
- 2) N_e – численность работников центрального аппарата государственных органов;
- 3) S – размер среднемесячной оплаты труда в центральном аппарате государственных органов (в ценах 2014 г.);
- 4) T – наличие у государственного органа территориальных подразделений;
- 5) N_{fe} – число государственных функций в расчете на одного работника центрального аппарата государственных органов;
- 6) N_{ft} – число функций территориальных подразделений государственных органов (в данном случае число функций для центрального аппарата и территориальных подразделений каждого государственного органа рассматривается как единое значение);
- 7) N_{et} – численность работников территориальных подразделений государственных органов;
- 8) S_t – размер среднемесячной оплаты труда в территориальных подразделениях государственных органов (в ценах 2014 г.).

Результаты корреляционного анализа по данным показателям (связь линейная, коэффициент корреляции Пирсона) представлены в таблице.

Таблица 4

Матрица корреляций количественных показателей (1994–2014)

Переменные	Nf	Ne	S	T	Nfe	Nft	Net	St
Nf	1.000							
Ne	0.343***	1.000						
S	–0.048	0.029	1.000					
T	0.250***	0.185***	–0.339***	1.000				
Nfe	0.045	–0.332***	–0.120*	–0.014	1.000			
Nft	1.000	0.343***	–0.048	0.250***	0.045	1.000		
Net	0.094	0.232**	0.142		–0.134	0.094	1.000	
St	–0.028	0.016	0.923***		–0.095	–0.028	0.150*	1.000

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

Расчеты автора.

В таблице 5 представлены в порядке убывания значимости коэффициенты корреляции (КК), уровень статистической значимости (p) которых был не ниже 5%.

Таблица 5

Результаты факторного анализа

Измеряемые показатели	КК*
Связь между размером среднемесячной оплаты труда в центральном аппарате и в территориальных подразделениях государственных органов	0.923
Связь между количеством функций государственного органа и численностью работников его центрального аппарата	0.343
Связь между размером оплаты труда в центральном аппарате государственного органа и наличием у данного органа территориальных подразделений	–0.339
Связь между численностью работников центрального аппарата и числом функций в расчете на одного работника центрального аппарата	–0.332
Связь между количеством функций государственного органа и наличием у него территориальных подразделений	0.250
Связь между количеством работников центрального аппарата и количеством работников территориальных подразделений государственного органа	0.232
Связь между количеством работников центрального аппарата и наличием у государственного органа территориальных подразделений	0.185

* Расчеты автора.

Наиболее сильная корреляция (свыше 90%), как видно из таблицы, наблюдается между размерами зарплат в центральном аппарате и в территориальных подразделениях государственных органов. Это означает, что в тех органах, в которых работники центрального аппарата получают более высокую зарплату, работники территориальных подразделений имеют более высокую зарплату по сравнению с работниками территориальных подразделений других государственных органов.

Между тремя парами показателей существует «слабая–средняя» корреляция (порядка 30%). Связь между количеством функций государственного органа и численностью работников его центрального аппарата положительная, что понятно на обыденном уровне. Наблюдается отрицательная зависимость между показателями среднего числа функций на одного работника и количества работников государственного органа.

Наконец, наблюдается отрицательная связь между размером зарплаты в центральном аппарате государственного органа и наличием у данного органа территориальных подразделений. Это необычная зависимость, которая должна быть дополнительно изучена путем построения регрессии на большем числе показателей-характеристик.

Кроме того, существуют статистически значимые положительные зависимости со сравнительно слабой корреляцией (от 18 до 25%) между количеством функций государственного органа и наличием у него территориальных подразделений, численностью работников центрального аппарата и работников территориальных подразделений, а также между количеством работников центрального аппарата и наличием территориальных подразделений.

Все названные зависимости имеют практическую ценность для проектирования мероприятий по оптимизации функций государственных органов, нормированию численности государственных служащих и внедрению механизмов оплаты труда по результатам. Эти зависимости предполагают наличие причинно-следственных взаимосвязей между переменными, которые должны быть изучены отдельно с помощью методов регрессионного анализа.

В качестве развития идеи количественного анализа можно попытаться установить одну причинно-следственную связь – отраженную нетривиальную зависимость между загруженностью государственных служащих и их зарплатой. Для этого в развитие общей гипотезы, приведенной в начале работы, была дополнительно сформулирована уточняющая ее техническая гипотеза со следующей формулировкой:

существует положительная связь между уровнем оплаты труда государственных служащих (S) и результативностью их труда, которая может быть приближена числом государственных функций в расчете на одного работника центрального аппарата государственных органов (Nfe).

Эта гипотеза экономически целесообразна: компенсация работников должна соответствовать производимому ими продукту. Данная техническая гипотеза проверена на *панельной регрессии*, построенной по контрольным точкам исследования. В результате этого удалось исключить постоянные

эффекты, присущие разным ведомствам, что, в свою очередь, позволяет с большей уверенностью оценивать взаимосвязь между переменными.

Таблица 6

Панельная регрессия

Переменные	(1) S (логарифмическое значение)
Nfe (логарифмическое значение)	-0.144*
Постоянная	11.07**
Число наблюдений	206
R ²	0.014

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

Расчеты автора.

В результате проведенного регрессионного анализа получена обратная к ожидаемой отрицательная зависимость между числом государственных функций на одного работника и уровнем среднего вознаграждения в государственных органах. Эту зависимость можно интерпретировать следующим образом: увеличение количества функций в расчете на одного работника на 1% ведет к уменьшению средней зарплаты по центральному аппарату государственного органа на 0,14%.

Правда, статистический коэффициент имеет лишь пограничную значимость (0.08), однако из приведенных данных явствует, что ожидавшейся прочной положительной связи между данными переменными нет.

Описанный результат отличается от того, что был получен при первичном анализе (см. выше, на рис. 2), где была видна положительная связь между числом функций одного работника и средней зарплатой. Это различие объясняется агрегацией данных при регрессионном анализе, где сравниваются не суммарные значения, а индивидуальные характеристики для каждого анализируемого органа. Использование микроданных по отдельным ведомствам позволяет получить более точную картину.

На основе изложенного можно сделать вывод о том, что оплата труда государственных служащих на анализируемом периоде слабо связана с объемом функций, выполняемых государственным органом. Это ценная информация для дальнейшего изучения, которая верифицируется материалами других исследований, посвященных ретроспективному анализу государственной службы в России (см., напр.: Барабашев, 2013).

Заключение

Завершая изложение основных результатов проведенного исследования, можно констатировать, что полученные данные дополняют картину реформирования государственной службы в России. Эти данные сопоставимы с результатами, полученными другими авторами, не расходятся с наблюда-

емой действительностью и могут поэтому рассматриваться как достоверные. Мы понимаем имеющиеся погрешности и риски в проведенном анализе, ограничения использованных количественных методов. Однако данные методы являются на сегодня наиболее точным инструментом из существующих для решения исследовательских задач.

Можно сформулировать следующие направления для продолжения исследования.

Во-первых, расширение хронологических рамок включением в них развития государственного аппарата в 1980-е гг. и в 1990–1993 гг., так как именно там берут свое начало современные тенденции реформирования государственной службы. «Сквозной» анализ с горизонтом 30 лет и более поможет сформулировать глобальные тенденции развития изучаемой системы. Методология исследования позволяет провести подобный анализ, несмотря на различия правовой и политической систем в РСФСР и РФ.

Во-вторых, сбор данных, расширение спектра рассматриваемых первичных данных, введение большего числа контрольных точек. Это даст возможность использовать более тонкие методы количественного анализа, получить более детализированные и точные результаты.

В-третьих, переход от изучения всей совокупности государственных органов к изучению их отраслевых групп, выполняющих близкие функции. Рассмотрение параметров развития указанных групп органов в контексте изменения макроэкономических показателей в управляемых ими отраслях народного хозяйства и на этой основе разработка методологической базы, позволяющей увязать показатели и индикаторы реформирования государственной службы с процессами социально-экономического развития.

Решение названных задач представляется чрезвычайно значимым в русле происходящей модернизации системы государственного управления в России. По этой причине разработанные практические рекомендации могут быть использованы при подготовке правовых актов в развитие программы реформирования государственной службы на перспективный период.

Автор выражает искреннюю признательность О. В. Семенову (Университет Брауна, США) за его ценную помощь и рекомендации при подготовке данной статьи.

ЛИТЕРАТУРА

1. Барабашев А.Г. Эволюция государственной службы России: итоги десятилетия (2000–2010). М.: НИУ ВШЭ, 2013. – 64 с.
2. Барабашев А.Г., Киндрась А.А. Об оценке эффективности программно-целевого метода реформирования государственной службы: опыт России // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2014. – № 2. – С. 7–27.
3. Бойков В.Э. Государственные служащие: штрихи коллективного портрета // Социологические исследования. – 1997. – № 6. – С. 99–108.
4. Клименко А.В. Десятилетие административной реформы: результаты и новые вызовы // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2014. – № 1. – С. 8–51.
5. Клименко А.В., Клищ Н.Н. Можно ли сэкономить на бюрократии? // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2013. – № 3. – С. 90–109.
6. Магомедов К.О. Об эффективности противодействия коррупции в государственных органах власти // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2014. – № 3. – С. 201–212.
7. Регистр полномочий федеральных органов исполнительной власти: экспертная систематизация и анализ деятельности / А.Б. Жулин, Т.Л. Кукса, А.А. Николенко и др. М.: Ин-т ГиМУ ГУ-ВШЭ, 2010. – 130 с.
8. Реформа государственной службы России. История попыток реформирования с 1992 по 2000 г. / Под общ. ред. Т.В. Зайцевой. М.: Весь мир, 2003. – 217 с.
9. Совершенствование публичного управления в России / под ред. А.Г. Барабашева. Вып. 6. М.: Новый Хронограф, 2012. – 130 с.
10. Южаков В.Н., Александров О.В., Добролюбова Е.И., Клочкова Е.Н. Внедрение управления по результатам в деятельность органов государственной власти: промежуточные итоги и предложения по дальнейшему развитию. М.: Дело, 2014. – 176 с.
11. McGrath R.J. The Rise and Fall of Radical Civil Service Reform in the US States // Public Administration Review. 2013. Vol. 73. Iss. 4. P. 638–649.
12. Moon M.J., Hwang C. The State of Civil Service Systems in Asia-Pacific Region: A Comparative Perspective // Review of Public Personnel Administration. 2013. Vol. 33. No. 2. P. 121–139.
13. Seong Soo Oh, Lewis G.B. Performance ratings and career advancement in the US Federal Civil Service // Public Management Review. 2013. Vol. 15. No 5. P. 740–761.
14. Sundell A. Are formal Civil Service Examinations the Most Meritocratic Way to Recruit Civil Servants? Not in all countries // Public Administration. 2014. Vol. 92. Iss. 2. P. 440–457.

15. Ting M.M., Snyder J.M., Hirano S., Folke O. Elections and Reform: The adoption of civil service systems in the US states // Journal of Theoretical Politics. 2012. Vol. 25. No. 3. P. 363–387.
16. World Development Indicators. The World Bank Group. URL: <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators> (accessed: 21 March, 2015).

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Указ Президента РФ «О федеральной программе “Развитие государственной службы Российской Федерации (2015–2018 годы)” и плане мероприятий по развитию государственной службы Российской Федерации (2015–2018 годы)» (проект) [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
- ² Послание Президента РФ Федеральному Собранию. 12 декабря 2012 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/17118/work/> (дата обращения: 21.03.2015).

THE APPLICATION OF QUANTITATIVE METHODS FOR STUDYING CIVIL SERVICE REFORM

Borshevskiy George A.

PhD (historical sciences), Associate Professor of the Department of Civil Service and Personnel Policy, RANEP.

Address: Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, 84 Vernadsky Av., Moscow 119606, Russian Federation.

Email: borshevskiy2008@yandex.ru

Abstract

The article aims to fill the existing contradictions between the primary importance of reforming the state apparatus, on the one hand, the prospect of modern methodology of quantitative analysis, on the other hand, and the observed deficit in domestic practice trials in which the above trends are reflected.

The author introduces previously unpublished in Russian works of foreign authors on the application of quantitative methods for analysis of the transformation of the public service.

The research is based on a combination of an induction method for generating a sequence of operations; a comparative method for selecting control points of studies; a structural-functional method for allocating government functions; statistical methods to identify the size and level of remuneration of civil servants; methods of mathematical analysis (regression and correlation) to identify links between the studied parameters. The chronological framework of the study includes civil service reform in Russia over 1994–2014.

The analyzed public authority includes all federal executive bodies.

The total number of government functions, calculated by the author on his own methodology, is based on studying texts of the instructions for the state bodies.

The size of government employees and average salaries of civil servants are considered in dynamics on the basis of the statistical data and analysis of the regulations.

As a result, the primary study detected a number of trends in the development of public service. In particular, they revealed the existence of a reverse relationship between the total number of public bodies and the number of functions they perform. As a result of the correlation analysis there was revealed non-trivial, but a statistically significant relationship between the number of functions of the state body and the number of functions per employee, as well as between the amount of salaries in the central office of the public authority and its territorial subdivisions.

The application of a regression analysis revealed the existence of a negative relationship between the volume of the functions performed by a public authority, and the size of salaries for its civil servants. These findings can be used in the preparation of legal acts in the development of a public service reform program for the foreseeable future.

The theoretical significance of the research is in the testing of a number of methodological assumptions and in the developing of a coherent program for further researches.

Keywords: public service reform; quantitative methods; hypothesis; regression-correlation analysis; statistical data.

Citation: Borshevskiy, G. A. (2015). *Primenenie kolichestvennykh metodov dlya issledovaniya protsessov reformirovaniya gosudarstvennoi sluzhby* [The application of quantitative methods for the study of civil service reform]. *Public Administration Issues*, n. 2, pp. 147–172 (in Russian).

Acknowledgement: The author expresses his sincere gratitude to O.V. Semenov (Brown University, USA) for his valuable assistance in preparing this article.

REFERENCES

1. Barabashev, A.G. (2013). *Evolutsiya gosudarstvennoy sluzhby Rossii: itogi desyatiletiya (2000–2010)* [Evolution of the state service of Russia: results of the decade (2000–2010)]. Moscow: HSE.
2. Barabashev, A.G. & Kindras, A.A. (2014). Ob otsenke effektivnosti programmno-tselevogo metoda reformirovaniya gosudarstvennoy sluzhby: opyt Rossii [On the effectiveness of the program-target method of public administration reform: the experience of Russia]. *Public Administration Issues*, n. 2, pp. 7–24.
3. Barabashev, A.G. (Ed.) (2012). *Sovershenstvovanie publichnogo upravleniya v Rossii* [Improvement of public administration in Russia]. Is. 6. Moscow: New Chronograph.

4. Boikov, V.A. (1997). Gosudarstvennie sluzhaschie: shtrikhi kollektivnogo portreta [Public Servants: Aspects of the Collective Portray]. *Sociological Research*, n. 6, pp. 102.
5. Zaitseva, T.V. (Ed.) (2003). *Reforma gosudarstvennoy sluzhby Rossii. Istoriya popytok reformirovaniya s 1992 po 2000 g.* [Civil service reform in Russia. The history of attempts to reform from 1992 to 2000]. Moscow: Ves' mir.
6. Klimenko, A.V. (2014). Desyatiletie administrativnoy reformy: rezul'taty i novye vyzovy [Decade of administrative reform: results and new challenges]. *Public Administration Issues*, n. 1, pp. 8–51.
7. Klimenko, A.V. & Klishch, N.N. (2013). Mozhno li sekonomit na byurokrazii? [Is it possible to save money on bureaucracy?]. *Public Administration Issues*, n. 3, pp. 96.
8. Magomedov, K.O. (2014). Ob effektivnosti protivodeystviya korruptsii v gosudarstvennykh organakh vlasti [On the effectiveness of combating corruption in state bodies of power]. *Public Administration Issues*, n. 3, pp. 201–212.
9. McGrath, R.J. (2013). The Rise and Fall of Radical Civil Service Reform in the US States. *Public Administration Review*, vol. 73, n. 4, pp. 638–649.
10. Moon, M.J. & Hwang, C. (2013). The State of Civil Service Systems in Asia-Pacific Region: A Comparative Perspective. *Review of Public Personnel Administration*, vol. 33, n. 2, pp. 121–139.
11. Oh, S.S. & Lewis, G.B. (2013). Performance ratings and career advancement in the US Federal Civil Service. *Public Management Review*, vol. 15, n. 5, pp. 740–761.
12. Sundell, A. (2014). Are formal Civil Service Examinations the Most Meritocratic Way to Recruit Civil Servants? Not in all countries. *Public Administration*, vol. 92, n. 2, pp. 440–457.
13. Ting, M.M., Snyder, J.M., Hirano S. & Folke O. (2012). Elections and Reform: The adoption of civil service systems in the US states. *Journal of Theoretical Politics*, vol. 25, n. 3, pp. 363–387.
14. *World Development Indicators. The World Bank Group.* Available: URL: <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators> (accessed: 21.03.2015).
15. Yuzhakov, V.N., Aleksandrov, O.V., Dobrolyubova, E.I. & Klochkova E.N. (2014). *Vnedrenie upravleniya po rezultatam v deyatelnost organov gosudarstvennoy vlasti: promezhutochnye itogi i predlozheniya po dalneyshemu razvitiyu* [The introduction of performance management in the activities of public authorities: interim results and proposals for further development]. Moscow: Delo.
16. Zhulin, A.B., Kuksa, A.A., Nikolenko, T.L., Chaplinsky, A.V., Siniatullina, L.Kh., Sarvatdinov, A.E., Gintova, M.A. & Datiev, S.B. (2010). *Registr polnomochiy federalnykh organov ispolnitelnoy vlasti: ekspertnaya sistematizatsiya i analiz deyatelnosti* [The register of powers of Federal bodies of Executive power: expert systematization and analysis of activity] Moscow: HSE.

РАБОТА С ОБРАЩЕНИЯМИ ГРАЖДАН В РЕГИОНАЛЬНОЙ ПРИЕМНОЙ ПРЕЗИДЕНТА РОССИИ

Суркова С.А., Литвинова Л.В.*

Аннотация

В статье обосновывается значимость института обращений граждан для деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, имеющего конституционное закрепление. Одним из способов функционирования данного института являются приемные Президента РФ. В работе дано описание четырех уровней системы приемных Президента РФ, а также мобильной приемной. Основной акцент сделан на региональной приемной Президента РФ в Курганской области, проведен организационно-управленческий анализ ее деятельности, выявлены существующие проблемы функционирования. При помощи 12-этапной схемы принятия управленческих решений предложен алгоритм по устранению выявленных проблем и совершенствованию работы с обращениями граждан в региональной Приемной Президента РФ в Курганской области. Сроки реализации решения представлены с помощью календарной диаграммы Ганта. Дано описание получаемых от реализации решения организационных и социальных эффектов, что существенно повысит степень влияния данного органа в иерархии властных полномочий и будет способствовать приобретению им статуса не только посредника в реализации гражданами своего конституционного права на обращения, но позволит населению активно участвовать в решении проблем государства и местного сообщества.

Ключевые слова: обращения граждан; система приемных Президента РФ; мобильная приемная; проблемы; управленческие решения; 12-этапная схема принятия управленческого решения.

Институт обращений граждан в России имеет длительную историю. Он прошел свой путь развития вместе со становлением российского государства, начиная с челобитных, к которым причислялось достаточно большое количество документов, и заканчивая современным пониманием

* Суркова Светлана Александровна – кандидат экономических наук, доцент кафедры менеджмента Курганского государственного университета. Адрес: Курганский государственный университет, 640000, Курган, ул. Комсомольская, д. 38а. E-mail: sursf@mail.ru

Литвинова Людмила Валерьевна – студентка 4-го курса бакалаврского направления «Государственное и муниципальное управление» Курганского государственного университета. Адрес: 640000, Курган, ул. Комсомольская, 38а. E-mail: susa15@rambler.ru

обращений с конкретными требованиями к его виду и содержанию. Право на обращения пришло от упоминания в нормативно-правовых актах к его конституционному закреплению¹. Однозначно неизменным на протяжении всей истории и на сегодняшний день остается тот факт, что обращения граждан являются важным и необходимым средством взаимодействия общества и органов власти и позволяют гражданам чувствовать себя частью государства и надеяться на его поддержку и защиту.

В современный период развития и становления института обращений граждан стало уделяться внимание его научному исследованию. Несмотря на это, большого количества научных работ по данной тематике не наблюдается, к тому же исследованию отдельных ее аспектов часто уделялось большее внимание, чем изучению института обращений граждан как целостной системы. Данный институт в большинстве случаев рассматривался с точки зрения конкретного научного направления.

Различные аспекты права граждан на обращения рассмотрены в работах Ю.Н. Алистратова, А.А. Златопольского, К.В. Подъячева, Н.Ю. Хамановой, С.А. Широбокова и др.

Исследованию вопросов государственно-правового обеспечения права граждан на обращения посвящены работы М.А. Миронова, бывшего руководителя подразделений по работе с обращениями граждан в Совете Министров Российской Федерации, позднее – в Управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан (до июня 2009 г.). Следует отметить, что в своих работах М.А. Миронов особое внимание уделяет комплексности института обращений граждан с правовой и теоретико-практической точек зрения². Нынешний начальник Управления Президента РФ по работе с обращениями граждан и организаций М.Г. Михайловский также использует комплексный подход к рассмотрению права на обращения (Михайловский, 2010). В своих работах он подчеркивает многогранность права на обращения граждан и рассматривает его как с теоретической точки зрения, так и с практической, организационной, при этом не отделяя их друг от друга.

Чаще всего в научной литературе и аналитических материалах право на обращения граждан рассматривается как конституционно-правовой институт. Политико-управленческий аспект данной темы не нашел большого распространения в научных работах. Поэтому интерес представляют исследования К.В. Подъячева, в которых традиционный институт обращений предстает как средство защиты прав граждан, как канал для получения информации о социальных проблемах и как форма гражданского участия (Подъячев, 2007).

Еще одним направлением исследований являются обращения граждан с точки зрения документоведения и архивоведения, так как при работе с обращениями граждан требуется правильность и грамотность обеспечения процесса их рассмотрения. Однако исследования в данном направлении и их теоретико-методологическое обобщение практически не осуществляются.

Таким образом, институт обращений граждан с научной и методологической точек зрения не рассмотрен в полной мере, что затрудняет процесс

его понимания. Недостаточность теоретико-методологического изучения права на обращения граждан как комплексной системы обуславливает актуальность выбранной темы исследования.

Значимость обращений граждан для органов государственной власти и местного самоуправления многогранна. Это и наглядный показатель общественных настроений, и свидетельство о наиболее острых проблемах, и индикатор доверия к власти. В то же время обращения граждан – ценнейший источник аналитической информации, позволяющий уточнить приоритеты законотворческой деятельности, использовать новые подходы и креативные идеи для поиска решения наиболее актуальных социально-экономических проблем (Солонин, 2010).

Важной характеристикой обращений граждан является то, что они представляют собой форму народовластия, осуществляемого с помощью предложений и инициатив, содержащихся в обращении. Таким образом, обращения граждан позволяют реализовать базовое конституционное положение, согласно которому народ является источником власти в РФ.

Все виды обращений объединяет одно существенное качество: они содержат важную и необходимую для общества и государства информацию. Анализ и обобщение содержащихся в обращениях вопросов позволяют выявить существующие проблемы, сферы их распространения, а также то, насколько актуальна проблема для конкретного муниципального образования, субъекта РФ или страны в целом.

Обращения граждан – это средство обратной связи между населением и государством. Такая форма позволяет населению участвовать в принятии решений органами власти, которые, в свою очередь, получают информацию об удовлетворении населения проводимой политикой.

Согласно Федеральному закону N 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»³, граждане могут реализовать свое право на обращения в следующих формах:

- 1) *предложение* – рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества;
- 2) *заявление* – просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц;
- 3) *жалоба* – просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

Для оптимальной реализации права на обращения граждан около пяти лет назад стала создаваться система приемных Президента РФ по работе с обращениями граждан. Новая система сразу привлекла к себе внимание, но под-

робного и тщательного ее изучения в данном аспекте не проводилось. Именно поэтому исследование деятельности приемных Президента РФ по работе с обращениями граждан становится актуальным и востребованным.

Данная статья посвящена исследованию деятельности по работе с обращениями граждан системы приемных Президента РФ, в ней выполнен анализ работы Приемной Президента РФ в Курганской области по работе с обращениями граждан, а также определены пути совершенствования этого вида деятельности.

Структура и организация деятельности системы приемных Президента РФ

Для реализации полномочий главы государства как гаранта Конституции Российской Федерации и в целях предоставления гражданам Российской Федерации возможности пользоваться своими правами и свободами, в том числе правом на обращение в органы власти, а также для обеспечения согласованного взаимодействия органов власти в работе с обращениями граждан по поручению Президента РФ создана сеть приемных Президента РФ.

Организационной основой системы обеспечения права граждан на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления является четырехуровневая система работы с обращениями граждан в Администрации Президента РФ⁴:

1-й уровень – приемная Президента РФ по приему граждан в Москве;

2-й уровень – приемные Президента РФ в административных центрах федеральных округов;

3-й уровень – приемные Президента РФ в административных центрах субъектов Российской Федерации;

4-й уровень – терминалы электронной приемной Президента РФ, установленные в городах с населением свыше 70 тыс. человек и удаленные от ближайших приемных Президента Российской Федерации на 100 и более километров.

В систему приемных также входит мобильная приемная Президента РФ, осуществляющая выезды в субъекты РФ и муниципальные образования для рассмотрения обращений граждан непосредственно с их участием с использованием переносных и передвижных комплексов. Задачами мобильной приемной прежде всего являются рассмотрение обращений (жалоб) на действия или бездействия органов власти и должностных лиц и оперативное реагирование на поступившие обращения. Стоит отметить, что при составлении списка муниципальных образований, в которые мобильная приемная осуществляет выезды, не учитывается мнение приемной Президента РФ в административном центре, которая имеет более полную информацию и наиболее приближена к существующей в данной административной территории ситуации.

Результативность работы мобильной приемной можно рассмотреть лишь через количество выездов, совершаемых ею в течение какого-либо периода, или через количество принятых граждан. Так, например, на тер-

ритории Уральского федерального округа (УФО) мобильная приемная Президента РФ начала действовать с мая 2013 г.. В 2013 г. мобильная приемная, осуществляя выезд в населенные пункты Курганской области, приняла 64 человека. За три квартала 2014 г. мобильная приемная осуществила 15 выездов в отдаленные населенные пункты Свердловской, Челябинской, Курганской и Тюменской областей⁵.

Во главе всей системы приемных в стране стоит Управление Президента РФ (далее – Управление) по работе с обращениями граждан и организаций при Администрации Президента РФ.

Управление обеспечивает рассмотрение устных и письменных обращений граждан и организаций, адресованных Президенту РФ и Администрации Президента РФ, в том числе обращений, поступивших по информационным системам общего пользования, запросов в виде электронного документа, о предоставлении информации, касающейся деятельности Президента РФ и Администрации Президента РФ. Управление осуществляет информационно-статистическое, аналитическое и методическое обеспечение деятельности Президента РФ, Администрации Президента РФ и ее самостоятельных подразделений по рассмотрению обращений и запросов, обеспечивает деятельность приемной Президента РФ по приему граждан в Москве, анализирует обращения, результаты их рассмотрения и принятые по ним меры⁶.

В состав приемной Президента Российской Федерации в федеральном округе входят приемные Президента Российской Федерации в административных центрах субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах федерального округа.

Согласно положению о приемной Президента РФ в административном центре субъекта Российской Федерации, находящегося в пределах федерального округа, основными задачами данного уровня приемной являются⁷:

- обеспечение своевременного рассмотрения обращений, поступивших в приемные Президента РФ и адресованных Президенту РФ;
- осуществление информационно-справочной, методической и аналитической работы, связанной с рассмотрением обращений заявителей, адресованных Президенту РФ;
- подготовка на основе анализа и обобщения вопросов, поставленных в обращениях заявителей, соответствующих докладов, а также предложений по устранению причин, порождающих обоснованные жалобы заявителей;
- участие в подготовке и проведении Управлением Президента РФ по работе с обращениями граждан и организаций, а также департаментом по обеспечению конституционных прав граждан аппарата полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе личного приема заявителей в режиме видеоконференцсвязи с Президентом РФ и другими должностными лицами высокого уровня власти.

Основными функциями приемной Президента РФ в федеральном округе являются:

- личный прием работниками приемных заявителей в день их обращения в приемную Президента РФ;

- обработка обращений заявителей, поступивших в Приемную, если разрешение поставленных в обращении вопросов находится в компетенции органов власти, осуществляющих свои полномочия в пределах субъекта Федерации;
- направление обращений заявителей, поступивших в Приемную, для обработки в случаях:
 - 1) если разрешение поставленных в обращении вопросов находится в компетенции органов, осуществляющих свои полномочия в пределах федерального округа, – в приемную Президента РФ в федеральном округе;
 - 2) если обращение содержит вопросы, относящиеся к компетенции федеральных органов исполнительной власти и требующие их решения, а также внимания Президента РФ, – в Управление Президента РФ по работе с обращениями граждан с уведомлением об этом заявителей;
- направление обращений заявителей с поручением о решении по существу поставленных вопросов в соответствующие органы власти в пределах субъекта РФ, в соответствии с их компетенцией с уведомлением об этом заявителей, а также организация контроля за рассмотрением этих обращений.

Для наиболее полного осуществления права граждан на обращение создана «Электронная приемная Президента РФ», которая обеспечивает прямую связь с приемной Президента РФ по приему граждан в Москве через сеть терминалов, установленных в городах России. Терминал «Электронной приемной Президента РФ» обеспечивает: передачу обращения в форме электронного документа или в устной форме; личный прием по предварительной записи в режиме видеосвязи с сотрудником приемной Президента РФ по приему граждан в Москве; предоставление доступа к информации о работе приемных, обзорах обращений и результатов их рассмотрения, а также к нормативно-правовой базе, касающейся обращений. Для работы с терминалом необходимо предъявить документ, удостоверяющий личность посетителя.

Таким образом, можно с уверенностью говорить, что на сегодняшний день в России создана система приемных, позволяющая реализовать право на обращения граждан на любом уровне территориального устройства, любом уровне власти. Все составляющие ее элементы важны и обеспечивают эффективное институциональное обеспечение реализации данного права. При этом наиболее приближенным к населению и поэтому заслуживающим особого внимания элементом являются приемные Президента РФ в административных центрах субъекта РФ.

Структура и организация деятельности Приемной Президента РФ в Курганской области

Приемная Президента РФ в Курганской области начала свое функционирование с 1 сентября 2010 г. Также на территории области работает терминал электронной приемной, расположенный в городе Шадринске.

В штат приемной Президента РФ входит Главный федеральный инспектор – руководитель Приемной, два главных специалиста и специалист информационно-справочной службы.

В компетенцию руководителя приемной Президента РФ входит контроль за ее деятельностью, принятие решения по направлению обращения в компетентный орган власти, проведение личных приемов граждан.

Главный специалист приемной осуществляет деятельность приемной на основании нормативно-правовой базы; организует личный прием граждан различными должностными лицами; осуществляет организацию и контроль своевременного и качественного рассмотрения обращений; производит учет, обобщение и анализ поступивших обращений. В сферу его функциональных обязанностей также входят выявление тенденций, подготовка выводов, информации, предложений по необходимым действиям; формирование запросов по актуальным темам, анализ полученной информации (по результатам – подготовка служебных записок, направление информации в округ, использование информации при подготовке совещаний специалистами).

Главный специалист при исполнении своих функциональных обязанностей осуществляет взаимодействие с департаментом по обеспечению конституционных прав граждан аппарата полномочного представителя Президента РФ в УФО, Правительством Курганской области и территориальными отделениями федеральных органов исполнительной власти. В период отсутствия специалиста информационно-справочной службы приемной Президента РФ исполняет его должностные обязанности.

На такую функцию главного специалиста, как аналитический обзор обращений, стоит обратить особое внимание. Данная функция позволяет не только выявить наиболее значимые и актуальные проблемы общества, но и помочь в их устранении. Для этого перед главным специалистом стоит задача проводить более глубокую аналитическую работу и следить за своевременностью предоставления результатов этой работы в аппарат полномочного представителя Президента РФ.

В состав информационно-справочной службы входит один специалист. Деятельность информационно-справочной службы регламентируется Положением об информационно-справочной службе (утверждено распоряжением полномочного представителя Президента РФ в УФО от 02.12.2009 N 260). Основной задачей информационно-справочной службы является обеспечение заявителям доступа к информации, помогающей реализовать право на обращения.

В функциональные обязанности службы входит предоставление информации о реализации права на обращения на сайте приемной. Стоит отметить, что, в условиях всё возрастающего влияния Интернета на жизнь граждан, в приемной Президента РФ в Курганской области отсутствует возможность подачи обращения через Интернет. В нынешней ситуации это является существенным недостатком в работе данной приемной.

Нормативно-правовая база приемной Президента РФ в Курганской области довольно обширна. В ее основе федеральные законы, а также иные нор-

мативные документы, направляемые Управлением Президента РФ по работе с обращениями граждан и организаций в субъект РФ.

Управление Президента РФ по работе с обращениями граждан и организаций осуществляет методическое обеспечение деятельности приемной Президента РФ в Курганской области (далее – Приемная), направленное на повышение качества работы с обращениями граждан. Для этих целей разработаны и направлены в Приемную типовой общероссийский тематический классификатор обращений граждан и методические рекомендации, которые можно обозначить как основные регламентирующие документы Приемной.

Письменное обращение, поступившее в Приемную, подлежит обязательной регистрации в течение трех дней с момента поступления. Затем оно направляется в течение семи дней со дня регистрации в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, с уведомлением гражданина, направившего обращение, о переадресации обращения. Письменное обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации⁸. Ответ на обращение направляется заявителю, а также в Приемную, которая осуществляет контроль за результатами рассмотрения обращений.

Нужно отметить, что оценка эффективности и качества государственного решения, принятого организацией, в которую было направлено обращение, является одной из функций приемной Президента. Процесс реализации этой функции прописан в сборнике методических рекомендаций⁹, принятом рабочей группой при Администрации Президента РФ. При оценке ответов на обращение из государственного органа, органа местного самоуправления или от должностного лица внимание прежде всего уделяется своевременности, всесторонности, объективности рассмотрения обращения, а также правовой обоснованности принятых по результатам рассмотрения обращения решений.

Обращения, содержащие важные и значимые вопросы, а также вопросы, связанные с прямым нарушением прав граждан, ставятся Приемной на контроль.

Каждое обращение обязательно должно быть рассмотрено. Результатом рассмотрения обращения является одно из следующих решений:

- 1) «поддержано»: предложение признано целесообразным, заявление или жалоба – обоснованными;
- 2) «не поддержано»: предложение признано нецелесообразным, заявление или жалоба – необоснованными и не подлежащие удовлетворению;
- 3) «разъяснено»: по результатам рассмотрения предложения, заявления или жалобы заявитель проинформирован о порядке их реализации или удовлетворения.

Систематизация обращений осуществляется по вопросам, сгруппированным в соответствии с типовым общероссийским тематическим классификатором обращений по пяти тематическим разделам:

1. Государство, общество, политика.
2. Социальная сфера (включает в себя вопросы здравоохранения, культуры, образования, науки, социальной защиты населения, спорта).
3. Экономика (в том числе вопросы промышленности, связи, сельского хозяйства, строительства, торговли, транспорта, финансов, экологии).
4. Оборона, безопасность, законность.
5. Жилищно-коммунальная сфера.

По мнению экспертной сети по вопросам государственного управления «ГосБук», данная классификация является слишком обобщенной (Совершенствование работы государственных органов...).

Учет обращений граждан в устной и письменной формах, а также результатов их рассмотрения осуществляется в электронной форме с использованием автоматизированной системы «Обращения граждан».

Электронная карточка личного приема содержит: личные данные заявителя; ФИО сотрудника, проводившего прием; аннотацию вопроса; код вопроса по классификатору. По результатам личного приема в электронную карточку заносится принятое решение. Электронная карточка письма кроме данных о заявителе и аннотации вопроса дополнительно содержит информацию о направлении обращения в организацию по компетенции, о постановке обращения на контроль, снятии с контроля и списании обращения в архив.

АС «Обращения граждан» позволяет создавать электронные образы письменных обращений, а также материалов по их рассмотрению и присоединять их к соответствующей электронной карточке письма.

Специальное программное обеспечение предназначено для автоматизации деятельности по обработке поступивших обращений граждан на следующих этапах: первичный ввод; ввод результатов рассмотрения обращения; регистрация обращений российских и иностранных граждан; постановка на контроль и снятие с контроля; регистрация гражданина на личный прием; ввод результатов личного приема; отправка корреспонденции; формирование архивной базы данных.

Несмотря на все преимущества АС «Обращения граждан», она имеет недостаток – данная система не адаптирована к работе на региональном уровне. Это проявляется в отсутствии обновления базы органов государственной власти области, территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти области.

Приемная имеет традиционную линейную организационную структуру, относящуюся к механистическому типу, и поэтому ею легко управлять. При этом организация деятельности Приемной не является совершенной. Так, наблюдается несовершенство информационно-технического обеспечения деятельности Приемной, ее достаточно неразвернутые функциональные обязанности и другие проблемы, требующие разрешения. В данной ситуации для обеспечения более эффективной работы Приемной необходимо осуществление мероприятий, которые бы устранили данные проблемы.

Анализ результатов работы Приемной Президента РФ в Курганской области

Оценить результаты деятельности работы Приемной Президента достаточно сложно. Это обусловлено спецификой работы Приемной и ее тесной взаимосвязью с деятельностью органов власти и должностных лиц по вопросам рассмотрения обращений. Поэтому очень часто приходится оценивать не столько деятельность самой Приемной, сколько весь процесс рассмотрения обращений в органы власти. Но такие показатели, как количество принятых обращений, тематика поступивших обращений, а также характеристики принятых по ним решений позволяют отделить оценку деятельности органов власти от оценки деятельности Приемной.

В период 2011–2013 гг. большинство поступивших в Приемную обращений касалось проблем в сфере ЖКХ и социальной сфере. При этом процент неподдержанных обращений возрастает. Первоначально количество поступивших обращений росло, но резко упало в 2013 г. Нельзя однозначно сказать, что причиной этому послужила некачественная работа Приемной или снижение доверия к органам власти. Наоборот, это может быть вызвано сокращением количества проблем граждан и улучшением положения региона, так как количество обращений прежде всего зависит от социально-экономического положения и политической ситуации в стране и регионе, а также от других внешних причин.

Объем поступающих в Приемную обращений можно увеличить с помощью устранения еще одной проблемы. Это дублирование работы приемной Президента РФ и общественной приемной полномочного представителя Президента РФ.

Результативность работы Приемной можно оценить с помощью таких показателей, как:

- динамика количества поступивших обращений;
- количество обращений, по которым были приняты положительные решения, и конкретные результаты этих решений;
- количество выявленных проблем, существующих на территории области;
- своевременность рассмотрения обращений и подготовки отчетов о деятельности Приемной. Данный показатель прежде всего показывает, соблюдены ли установленные сроки выполнения задач, стоящих перед Приемной. Этот показатель крайне важен, так как он отражает эффективность работы Приемной.

Так, количество поступивших в Приемную обращений резко снизилось с 1352 в 2012 г. до 709 в 2013 г. При этом требование соблюдения сроков выполнения различных функций и задач Приемной соблюдается. Приемная следит за ходом и качеством выполнения решения по обращению.

На работу Приемной влияет большое количество факторов. Ее специфика делает более сложным процесс регламентации и оценки. И даже если на первый взгляд может показаться, что у Приемной нет проблем и ее рабо-

та слаженна и четко определена, то на самом деле, как и в любой организации, здесь есть свои недостатки и ее деятельность нуждается в постоянном совершенствовании. Поэтому и в Приемной Президента РФ в Курганской области необходима реализация мероприятий по повышению эффективности работы с обращениями граждан.

Проблемы приемной Президента РФ, требующие принятия управленческих решений

Совершенствование деятельности любой организации начинается с выявления ее недостатков. Проведенный анализ деятельности Приемной Президента РФ в Курганской области по работе с обращениями граждан выявил следующие проблемы:

- 1) не до конца раскрытый аналитический потенциал Приемной;
- 2) малые функциональные возможности Приемной по отношению к мобильной приемной Президента РФ;
- 3) сложность в оценке результатов и качества работы Приемной;
- 4) дублирование функций Приемной и общественной приемной полномочного представителя Президента РФ в УФО;
- 5) отсутствие Интернет-приемной.

Для более глубокого анализа выявленных проблем был использован метод «дерево проблем», который позволил увидеть следующее:

1. Дублирование работы общественной приемной и приемной Президента РФ может повлечь такие последствия, как:
 - граждане вследствие малой информированности могут не знать, в какую приемную им обращаться, но, скорее всего, они предпочтут приемную Президента РФ, так как Президент РФ – высшее должностное лицо государства;
 - некоторые обращения, направляемые в общественную приемную полпреда, могут быть перенаправлены сотрудниками Приемной в адрес Президента РФ, так как полномочный представитель является сотрудником Администрации Президента РФ. Это может создать путаницу в работе сотрудников приемной Президента РФ.
2. Региональная приемная только организует работу мобильной приемной на территории субъекта РФ и при этом не имеет возможности предложить Управлению по работе с обращениями граждан и организаций, куда именно на территории своего субъекта направить мобильную приемную.
3. Аналитическая работа приемной не обладает достаточной глубиной, так как проблематика обращений сводится к обобщенным тематическим разделам. Поэтому Приемная не всегда выявляет конкретные проблемы, существующие в регионе, хотя эта информация может быть полезной для решения социально-экономических проблем региона.
4. В современном обществе Интернет-приемная необходима. Она бы позволила сэкономить время не только граждан, но и самих работников приемной.

В любом случае, все проблемы Приемной Президента РФ в Курганской области сводятся к одному – недостаточной эффективности ее работы. Именно поэтому необходимо совершенствование ее деятельности.

Разработка управленческих решений по совершенствованию деятельности Приемной Президента РФ в Курганской области по работе с обращениями граждан

Разработку управленческого решения (УР) по совершенствованию деятельности Приемной Президента РФ в Курганской области по работе с обращениями граждан можно производить с помощью 12-этапной схемы, согласно которой УР должно пройти путь от зарождения идеи решения до его реализации и оценки (Смирнов, 2012).

1-й этап – осознание, понимание проблемы. Анализ проблем Приемной и их характеристика были описаны выше, а также раскрыты с помощью «дерева проблем».

2-й этап – анализ состояния управляемого объекта. Работа Приемной ведется на достаточно хорошем уровне, а существующие проблемы не делают ситуацию критичной. В Приемную непрерывно поступают обращения, они рассматриваются в установленные сроки и обычно без каких-либо нарушений. Совершенствование работы ведется, но путем осуществления незначительных профилактических мероприятий. Создается впечатление, что уровень развития Приемной не сдвигается ни в лучшую, ни в худшую сторону. Поэтому для совершенствования деятельности Приемной и увеличения ее значимости необходимы более весомые меры воздействия.

3-й этап – определение и формулирование цели. Основной целью разработки управленческого решения служит повышение эффективности работы Приемной Президента РФ в Курганской области. Этой цели можно достигнуть с помощью реализации конкретных подцелей, таких как:

- раскрытие аналитического потенциала Приемной;
- наделение региональной приемной Президента РФ функциями, позволяющими косвенно участвовать в деятельности мобильной приемной Президента РФ;
- формирование действенной системы оценки результатов и качества работы приемной Президента РФ;
- устранение дублирования работы общественной приемной и приемной Президента РФ;
- создание Интернет-приемной Президента РФ в Курганской области.

К тому же среди подцелей, работа по достижению которых уже ведется, можно выделить:

- совершенствование работы с документами Приемной;
- совершенствование взаимодействия между Приемной и органами власти.

Таким образом, эффективной работы приемной Президента РФ в Курганской области можно достигнуть при помощи развития различных аспектов ее деятельности.

4-й этап – определение критериев достижения целей. Среди критериев достижения поставленных целей можно выделить следующие:

- скорость достижения поставленных целей;
- количество ресурсов, необходимых для достижения поставленных целей;
- эффективность организации деятельности по достижению поставленных целей;
- влияние целей и результатов их достижения на персонал организации.

5-й этап – сбор информации, ее обработка и анализ, выявление ограничений. Прежде чем внедрять что-либо новое в любую организацию, следует оценить состояние факторов, которые могут повлиять на организацию, в том числе состояние ее внешней среды.

Для оценки внешней среды используем методику PEST-анализ макросреды организации, с помощью которого получаем, что наибольшее влияние на деятельность Приемной оказывает социум. И действительно, ведь работа Приемной направлена на реализацию права граждан на обращения. Значит, от активности населения, его менталитета и других показателей зависит, будут ли граждане обращаться в Приемную или нет. Фактор политики оказывает также значительное влияние на деятельность Приемной, прежде всего потому, что она является органом власти. Фактор экономики влияет на тематику и количество обращений в Приемную. Фактор технологии оказывает малое влияние на деятельность приемной, но от научно-технических разработок будет зависеть то, как организована ее работа (особенно если иметь в виду автоматизацию работы, деятельность электронных терминалов и т.п.).

Такие факторы внешней среды, как политика и социум, заслуживают особого внимания. Именно эти факторы являются определяющими в деятельности Приемной. Поэтому угрозы, возникающие в данных областях, нужно непременно учитывать. К таким угрозам можно причислить возможность утраты населением доверия к органам власти и нереализацию потенциала Приемной. В то же время у Приемной есть возможности по расширению сферы своего влияния за счет увеличения функционала и масштабов аналитической работы. К тому же Приемная обладает важными для любой организации сильными сторонами, такими как благоприятный социально-психологический климат в коллективе и результативность работы.

При внедрении нового управленческого решения следует также знать о существующих ограничениях и рисках:

- 1) количество поступающих обращений зависит не только от востребованности Приемной, но и от социально-экономических процессов, происходящих в стране, политической обстановки;
- 2) существует риск того, что предоставление новых функций усложнит и существенно увеличит объем работы Приемной;
- 3) глубину аналитической работы можно увеличить, но делать это нужно оптимально. Также следует учесть, что доля участия Приемной в работе мобильной приемной потенциально не будет высокой, так как дея-

тельность мобильной приемной регулируется на более высоком уровне иерархии;

- 4) информационная безопасность в сети Интернет, являющаяся необходимым условием создания Интернет-приемной, также зависит от политики государства в этом направлении. На сегодняшний день в нашей стране реализуется государственная программа «Информационное общество»¹⁰, предполагающая увеличение безопасности в сети Интернет. Уже сегодня практически во многих органах исполнительной власти области созданы Интернет-приемные. Так что при условии обеспечения безопасности личных данных граждан приемная Президента также может создавать свою Интернет-приемную.

Таким образом, деятельность Приемной обладает достаточным количеством ограничений, которые следует учитывать при разработке управленческого решения.

6-й этап – разработка альтернативных вариантов управленческого решения. Стоит начать с того, что решение такой проблемы, как участие региональной приемной Президента РФ в работе мобильной приемной, находится в компетенции Администрации Президента РФ. Поэтому здесь возможен только один вариант управленческого решения – это внесение изменений в нормативно-правовые акты, связанные с деятельностью региональных приемных Президента РФ, позволяющие им вносить предложения в адрес Управления по работе с обращениями граждан и организаций о том, какие муниципальные образования может посетить мобильная приемная. При этом мобильной приемной целесообразно посещать те муниципальные образования, где зафиксирована максимальная либо минимальная активность обращений граждан. Для того чтобы проблема решалась, о ней следует заявлять на различных совещаниях, конференциях, посвященных совершенствованию работы с обращениями граждан.

Что же касается остальных проблем, то есть два варианта их решения. Первый – создание комплексной программы совершенствования деятельности Приемной, включающей все поставленные цели. Стоит отметить, что опыт создания подобной программы существует¹¹.

Второй вариант – решение всех поставленных целей по отдельности и поэтапно закреплением их отдельными нормативно-правовыми актами.

Сразу же стоит отметить, что инициатором создания таких программ или нормативно-правовых актов на уровне регионов может быть только Управление по работе с обращениями граждан и организаций Администрации Президента РФ, так как именно этот орган власти организует всю деятельность и функционирование сети приемных Президента РФ по всей стране. Немаловажным является и то, что вся система приемных Президента РФ финансируется из федерального бюджета.

7-й этап – разработка сценариев развития ситуации. В случае принятия комплексной программы проблемы будут решаться в четко установленные сроки, с четко определенным объемом финансирования и с четко прописанными действиями. Единственным риском будет то, что в программу

закладывается большое количество изменений, которые Приемная просто не сможет быстро и качественно реализовать.

В случае решения проблем по отдельности (точечно) существует вероятность того, что эти действия затянутся на неопределенное время. С другой стороны, проблемы будут решаться медленными темпами и Приемная сможет более качественно к ним адаптироваться.

8-й этап – оценка альтернатив. По скорости достижения поставленных целей целевая программа выглядит привлекательней, нежели поэтапная их реализация, так как она будет реализовываться в четко определенные сроки.

По количеству ресурсов, необходимых для достижения поставленных целей, скорее всего, оба варианта равны. Разработка отдельных решений потребует привлечения большего количества интеллектуальных и временных ресурсов. Разработка же комплексной программы потребует расходования больших финансовых ресурсов в короткий срок.

По эффективности организации деятельности по достижению поставленных целей оценить оба варианта достаточно сложно. И в том, и другом случае это будет решение, закрепленное нормативно-правовым актом. Но целевая программа будет выигрывать благодаря своей комплексности и системности, а также четко очерченным временным границам достижения целей.

По критерию влияния целей и результатов их достижения на персонал организации выигрывать будет второй вариант решения, т.е. раздельное и поэтапное решение проблем. При этом варианте работникам Приемной будет легче адаптироваться к изменениям, а также они не будут испытывать большого давления, связанного с увеличением количества работы.

Для того чтобы обосновать выбор принятия решения, используем метод многокритериальной оценки. Для наглядности построим матрицу парных сравнений критериев достижения поставленных целей (табл. 1).

Таблица 1

Определение весомости критериев достижения целей принятия УР по совершенствованию деятельности Приемной Президента РФ в Курганской области по работе с обращениями граждан

Критерии достижения целей	Скорость достижения целей	Количество необходимых ресурсов	Эффективность организации деятельности по достижению целей	Влияние целей и результатов их достижения на персонал организации	Σ	Веса
Скорость достижения целей	–	1	0	0	1	0,17
Количество необходимых ресурсов	0	–	1	1	2	0,33
Эффективность организации деятельности по достижению целей	1	0	–	1	2	0,33

Влияние целей и результатов их достижения на персонал организации	1	0	0	–	1	0,17
Итого	–	–	–	–	6	1

Источник: Расчеты авторов.

Далее осуществляется оценка альтернатив по критериям, для чего вводится трехбалльная шкала:

- 3 – высокая (положительная) оценка,
- 2 – средняя оценка,
- 1 – низкая (отрицательная) оценка.

Итоговая оценка альтернатив принятия УР по совершенствованию деятельности Приемной Президента РФ в Курганской области представлена в таблице 2.

Таблица 2

Многокритериальная оценка альтернатив принятия УР по совершенствованию деятельности Приемной Президента РФ в Курганской области по работе с обращениями граждан

Альтернатива	Скорость достижения целей (вес – 0,17)	Количество необходимых ресурсов (вес – 0,33)	Эффективность организации деятельности по достижению целей (вес – 0,33)	Влияние целей и результатов их достижения на персонал организации (вес – 0,17)	Итого
Комплексная программа	3	2	3	1	2,33
Решение проблем с помощью отдельных НПА	2	2	2	3	2,17

Источник: Расчеты авторов.

9-й этап – принятие решения. Оценив альтернативные варианты, можно прийти к выводу, что создание комплексной программы будет наиболее предпочтительной альтернативой по причине комплексности, системности и наибольшей эффективности организации работы по достижению целей совершенствования деятельности Приемной Президента РФ в Курганской области.

10-й этап – планирование последовательности реализации управленческого решения:

1. Принятие решения о создании программы по совершенствованию деятельности Приемной.
2. Определение проблем, целей и задач, которые необходимо включить в программу.
3. Определение мероприятий, необходимых для достижения целей программы.

4. Определение сроков и объемов финансирования мероприятий программы.
5. Определение показателей результативности реализации программы;
6. Составление программы, ее анализ.
7. Принятие программы и подписание ее руководителем Приемной.
8. Реализация программы.

Основные этапы планирования последовательности реализации программы будут осуществлены работниками Приемной с привлечением специалистов из других органов власти.

11-й этап – реализация и контроль исполнения управленческого решения. Контроль за реализацией программы будет возложен на руководителя Приемной Президента РФ в Курганской области. Реализация программы будет предполагать стремление к следующим конкретным целям:

- раскрытие аналитического потенциала Приемной, которое будет возложено на ее главных специалистов, и предполагает более пристальное внимание к аналитической работе Приемной, так как анализ обращений граждан за определенный период времени позволяет выявить наиболее острые проблемы региона, волнующие многих граждан;
- формирование системы оценки результатов и качества работы Приемной, т.е. формирование критериев и определение показателей, позволяющих определить эффективность ее работы. Контроль за этой деятельностью следует делегировать информационно-справочной службе Приемной;
- устранение дублирования работы общественной приемной и Приемной Президента РФ в Курганской области. Следует определить, насколько целесообразна деятельность общественной приемной полномочного представителя Президента РФ в регионе. Реализация данной цели невозможна без привлечения полномочного представителя Президента РФ и аппарата полномочного представителя Президента РФ в УФО;
- создание Интернет-приемной Президента РФ в Курганской области. Реализация данной цели будет возложена на информационно-справочную службу Приемной;
- совершенствование работы с документами Приемной, предполагающее полный переход на электронный документооборот и совершенствование программного обеспечения автоматизированной системы «Обращения граждан»;
- совершенствование взаимодействия между Приемной и органами власти, увеличение скорости передачи информации. Реализация данной цели невозможна без сотрудничества с органами государственной власти и местного самоуправления.

Предполагается, что данная программа будет рассчитана на 3 года. Планируется, что разработка программы будет проводиться в 2015 г., а ее реализация начнется с 2016 г. Сроки реализации основных направ-

лений программы можно отразить с помощью календарной диаграммы Ганта (рис. 1).

Рисунок 1

Календарная диаграмма Ганта по основным направлениям реализации программы по совершенствованию деятельности Приемной Президента РФ в Курганской области по работе с обращениями граждан

	2016 г.	2017 г.	2018 г.
	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12
Создание Интернет-приемной			
Наделение приемной права формировать рекомендации о деятельности мобильной приемной			
Создание системы оценки результатов и качества работы приемной			
Реализация мероприятий по совершенствованию документооборота			
Реализация мероприятий по совершенствованию взаимодействия между приемной и органами власти			
Решение вопроса о деятельности общественной приемной			
Увеличение количества аналитических функций приемной			

12-й этап – анализ результатов управляющего воздействия. Результаты реализации программы можно проследить через такие показатели, как:

- количество принятых обращений и результатов их рассмотрения;
- количество информации, полученной в результате анализа, и объем отчетности;
- эффективность оценки результатов работы приемной Президента РФ;
- степень негативных последствий, связанных с дублированием деятельности общественной приемной полномочного представителя Президента РФ;
- степень удобства подачи обращения, в том числе доля обращений, поступивших в Приемную через сеть Интернет;
- доля электронного документооборота в общей системе документооборота Приемной;
- количество проблем, связанных с работой АС «Обращения граждан»;
- скорость взаимодействия приемной Президента РФ и органов власти.

Обобщить все предлагаемые решения проблем можно с помощью логико-структурной матрицы.

Реализация данной программы повлечет за собой повышение эффективности работы, улучшение качества организации деятельности и функциональности Приемной, что приведет к увеличению степени ее влияния среди органов власти и населения. Повышение эффективности работы Приемной повысит степень удобства работы с Приемной для граждан, степень доверия со стороны граждан к ее деятельности и ее популярность. Следовательно, основным от внедрения программы будет социальный эффект, который может быть оценен с использованием метода анкетирования среди населения. С помощью социологического опроса можно оценить степень популярности и доверия населения к работе Приемной, а также узнать о недостатках ее деятельности после внедрения программы.

Еще одним предполагаемым эффектом должен стать организационный эффект, так как все принятые решения будут касаться совершенствования организационной деятельности Приемной, улучшения ее функционирования.

Таким образом, с помощью различных инструментов (аналитических, организационных, информационных, программных, проектных и пр.) можно добиться значительного совершенствования деятельности Приемной Президента РФ в регионе по работе с обращениями граждан, что существенно повысит степень влияния данного органа в иерархии властных полномочий и будет способствовать приобретению им статуса не только посредника в реализации гражданами своего конституционного права на обращения, но и позволит населению активно участвовать в решении проблем государства и местного сообщества.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/popular/cons/> (дата обращения: 29.10.2014).
2. Алистратов Ю.Н. Право граждан на обращения в государственные органы и органы местного самоуправления в условиях становления демократического правового государства в России: Автореф. дисс. канд. юрид. наук. – СПб., 1997. – 20 с. URL: <http://law.edu.ru/book/book.asp?bookID=24816> (дата обращения: 10.05.2015).

3. Златопольский А.А. Политические права и свободы граждан и механизм их реализации в Российской Федерации: Автореф. дисс. канд. юрид. наук. – М., 1993. – 24 с. URL: <http://www.law.edu.ru/book/book.asp?bookID=52712> (дата обращения: 10.05.2015).
4. Кабашов С.Ю. Организация работы с обращениями граждан в истории России. Учебное пособие. – М.: Флинта, 2010. [Электронный ресурс]. URL: http://www.litres.ru/sergey-kabashov/organizaciya-raboty-s-obrascheniyami-grazhdan-v-istorii-rossii-uchebnoe-posobie/#buy_now_noreg (дата обращения: 20.04.2015).
5. Михайловский М.Г. Некоторые теоретические и практические аспекты информационно-аналитической работы с обращениями граждан // Аналитический Вестник. – 2010. – № 12 (398). – С. 8–22.
6. Подъячев К.В. Обращение граждан в органы государственной власти и местного самоуправления как форма гражданского участия: Автореф. дисс. канд. полит. наук // Официальный сайт ИС РАН, 2007. URL: <http://www.isras.ru/publ.html?id=535> (дата обращения: 20.04.2015).
7. Смирнов Н.Н. Разработка управленческих решений. Введение в курс лекций. Учебно-методическое пособие. – М.: Спутник+, 2012. – 37 с.
8. Солонин Ю.Н. Работа с обращениями граждан как инструмент гражданского общества // Аналитический Вестник. – 2010. – № 12 (398). – С. 3–8.
9. Сборник методических рекомендаций и документов по работе с обращениями и запросами российских и иностранных граждан, лиц без гражданства, в том числе юридических лиц, в приемных Президента РФ, в государственных органах и органах местного самоуправления. URL: <http://www.ugannotb-sfo.ru/obrashheniya-grazhdan/> (дата обращения: 25.10.2014).
10. Совершенствование работы государственных органов с обращениями граждан и организаций: рекомендации экспертов ГосБук. URL: <http://www.gosbook.ru/node/34548> (дата обращения: 26.10.2014).
11. Хаманева Н.Ю. Право граждан на подачу обращений: проблемы и решения // Административное право: теория и современность. Сборник научных трудов, посвященных 100-летию со дня рождения С.С. Студеникина. – М.: Изд-во Проспект, 2006. – С. 173–177.
12. Ширококов С.А. Административно-правовая характеристика механизма реализации права на обращение (определение общих принципов [Текст] // «Черные дыры» в российском законодательстве. – 2005. – № 2. – С. 125–134.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Ст. 33 Конституции РФ гласит: «Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления».
- ² Миронов Михаил Алексеевич – кандидат исторических и доктор юридических наук. Тема его докторской диссертации: «Обращения граждан как элемент системы защиты прав человека и основных свобод: право и практика» (2002).
- ³ Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ (ред. от 24.11.2014) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Законом регулируются правоотношения, связанные с реализацией гражданином закрепленного за ним конституционного права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, а также устанавливается порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.
- ⁴ Сайт Администрации Президента РФ – <http://state.kremlin.ru/administration>. Сайт управления по работе с обращениями граждан – <http://letters.kremlin.ru>
- ⁵ Сайт полномочного представителя Президента РФ в УФО. Пресс-релизы. URL: <http://www.uralfo.ru/press-releases.html> (дата обращения: 27.11.2014).
- ⁶ Положение об Управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 17 февраля 2010 г. N 201 (с изменениями, внесенными распоряжениями Администрации Президента Российской Федерации от 30.04.2010 N 616, от 12.08.2010 N 1176). URL: <http://letters.kremlin.ru/acts/12> (дата обращения: 29.10.2014).
- ⁷ Положение о приемной Президента РФ в административном центре субъекта РФ, находящегося в пределах УФО, утвержденное распоряжением полномочного представителя Президента РФ в УФО от 02.12.2009 N 260.
- ⁸ О порядке рассмотрения обращений граждан РФ. Федеральный закон от 02.05.2006 №59-ФЗ (в ред. Федерального закона от 24.11.2014 № 357-ФЗ). URL: <http://letters.kremlin.ru/acts/2> (дата обращения: 10.02.2015).
- ⁹ Сборник методических рекомендаций и документов по работе с обращениями и запросами российских и иностранных граждан, лиц без гражданства, в том числе юридических лиц, в приемных Президента РФ, в государственных органах и органах местного самоуправления. Утвержден рабочей группой при Администрации Президента РФ по координации и оценке работы с обращениями граждан и организаций (протокол заседания N 6 от 27 марта 2014 г.).
- ¹⁰ «Информационное общество» – Государственная программа Российской Федерации, разработанная для создания целостной и эффективной системы использования информационных технологий, при которой граждане

получают максимум выгод. Принята распоряжением Правительства России N 1815-р от 20 октября 2010 г.

- ¹¹ Это ведомственная целевая программа «Совершенствование работы с обращениями граждан в Ямало-Ненецком автономном округе на период 2015–2017 годов» (до этого была разработана программа на период 2012–2014 гг.). Программа ставит цель – совершенствование форм и методов работы с обращениями граждан, механизмов реализации прав граждан на обращение в исполнительных органах государственной власти Ямало-Ненецкого автономного округа и органах местного самоуправления муниципальных образований в Ямало-Ненецком автономном округе.

THE WORK WITH CORRESPONDENCE FROM CITIZENS IN REGIONAL RECEPTION OF THE PRESIDENT OF RUSSIA

Surkova Svetlana A.

PhD in economics, associate Professor, Department
of management of Kurgan State University.
Address: Kurgan State University, 38a Komsomolskaya St.,
640000 Kurgan, Russian Federation.
E-mail: sursf@mail.ru.

Litvinova Lyudmila V.

4th year student of bachelor direction «State and municipal
management» of Kurgan State University.
Address: Kurgan State University, 38a Komsomolskaya St.,
640000 Kurgan, Russian Federation.
E-mail: susa15@rambler.ru.

Abstract

The article substantiates importance of the constitutionally recognized institution of correspondence from citizens for state and local government bodies. This institution can function, as in one of its ways, through Receptions of the RF President. In this article we give a description of the 4-level system of Receptions of the President in Kurgan region, and the mobile reception. We held an organizational and managerial analysis of its activities and identified existing problems of its functioning by means of the «decision tree» technique. The algorithm for addressing identified problems and improving the work with correspondence from citizens in the regional Reception of the RF President in Kurgan region was proposed by using the 12-step scheme of making management decisions on the basis of multi-criteria expert evaluation and the logical framework matrix. The timing of the implementation of the proposed management decisions is presented by using Gantt calendar chart where a list of developed procedures and deadlines for their implementation is defined, and a description of the resulting organizational and social effects of the measures is given. Thus, the degree of influence

of this authority in the hierarchy of power will increase significantly and will promote a more active participation in solving problems of the state and the local community.

Keywords: correspondence from citizens; the system of reception of the President of the Russian Federation; the mobile reception; problems, managerial decision; 12-step scheme of management decisions.

Citation: Surkova, S.A. & Litvinova, L.V. (2005). Sovershenstvovanie raboty s obrashcheniyami grazhdan v regional'noi priemnoi Prezidenta RF [Improvement of the Work with Correspondence from Citizens in Regional Reception of the RF President]. *Public Administration Issues*, n. 2, pp. 173–196 (in Russian).

REFERENCES

1. *Konstitutsiya Rossiyskoi Federatsii* (priniata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993) (s uchetom popravok, vnesennyh Zakonami RF o popravkakh k Konstitutsii RF ot 30.12.2008 №6-FKZ, ot 30.12.2008 №7-FKZ, ot 05.02.2014 №2-FKZ) [The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote 12.12.1993) (as amended by the Law of the Russian Federation on amendments to the Constitution of the Russian Federation of 30.12.2008 No 6-FCL from 30.12.2008 No 7-FCL from 05.02.2014 No 2-FCL)] Available: URL: <http://www.consultant.ru/popular/cons/> (accessed: 29 October. 2014).
2. Alistratov, Y.N. (1997). *Pravo grazhdan na obrashcheniya v gosudarstvennye organy i organy mestnogo samoupravleniya v usloviyakh stanovleniya demokraticeskogo pravovogo gosudarstva v Rossii* [The right of citizens to appeal to the state and local governments in the conditions of formation of a democratic lawful state in Russia], (PhD Thesis), St.Petersburg: St. Petersburg Academy of Law. Available: URL: <http://law.edu.ru/book/book.asp?bookID=24816> (accessed: 10 May, 2015).
3. Zlatopolsky, A.A. (1993). *Politicheskie prava i svobody grazhdan i mekhanizm ikh realizatsii v Rossiyskoy Federatsii* [Political rights and freedoms of citizens and the mechanism of their realization in the Russian Federation], (PhD Thesis), Moscow: Moscow State Law Academy. Available: URL: <http://www.law.edu.ru/book/book.asp?bookID=52712> (accessed: 10 May, 2015).
4. Kabashov, S.Y. (2010) *Organizatsiya raboty s obrashcheniyami grazhdan v istorii Rossii. Uchebnoe posobie* [Organization of the work with citizens in the history of Russia. Textbook]. Moscow: Flinta. Available: URL: http://www.litres.ru/sergey-kabashov/organizaciya-raboty-s-obrascheniyami-grazhdan-v-istorii-rossii-uchebnoe-posobie/#buy_now_noreg (accessed: 20 April, 2015).
5. Mihailovsky, M.G. (2010). Nekotorye teoreticheskie i prakticheskie aspekty informatsionno analiticheskoi raboty s obrashcheniyami grazhdan [Some theoretical and practical aspects of the information and analytical work with citizens]. *Analiticheskiy Vestnik*, vol. 12, n. 398, pp. 8–22.

6. Pod'yachev, K.V. (2007). *Obrashchenie grazhdan v organy gosudarstvennoy vlasti i mestnogo samoupravleniya kak forma grazhdanskogo uchastiya* [Appeals by citizens to the state authorities and local self-government bodies as a form of civic participation]. Abstract of thesis of candidate of political Sciences. Available: URL: <http://www.isras.ru/publ.html?id=535> (accessed: 20 April, 2015).
7. Smirnov, N.N. (2012). *Razrabotka upravlencheskikh resheniy. Vvedenie v kurs lektsiy. Uchebno-metodicheskoe posobie* [Development of managerial decisions. Introduction to the course of lectures. A teaching aids]. Moscow: Sputnik+.
8. Solonin, Y.N. (2010). Rabota s obrashcheniyami grazhdan kak instrument grazhdanskogo obshchestva [Work with citizens' appeals as an instrument for civil society]. *Analiticheskiy Vestnik*, vol. 12, n. 398 pp. 3–8.
9. *Sbornik metodicheskikh rekomendatsiy i dokumentov po rabote s obrashcheniyami i zaprosami rossiyskikh i inostrannykh grazhdan, lits bez grazhdanstva, v tom chisle yuridicheskikh lits, v priemnykh Prezidenta RF, v gosudarstvennykh organakh i organakh mestnogo samoupravleniya* [Collection of guidelines and protocols for working with correspondence s and requests of Russian and foreign citizens and stateless persons including legal entities in the Reception of the RF President , state bodies and local self-government bodies]. Accessed: URL: <http://www.ugannotb-sfo.ru/obrashheniya-grazhdan/> (accessed: 25 October, 2014).
10. *Sovershenstvovanie raboty gosudarstvennykh organov s obrashheniyami grazhdan i organizatsiy: rekomendatsii ekspertov GosBuk* [Improvement of the work of the state bodies with citizens' and organizations' correspondence: The GosBuk experts' recommendations]. Accessed: URL: <http://www.gosbook.ru/node/34548> (accessed: 26 October, 2014).
11. Hamaneva, N.Y. (2006). Pravo grazhdan na podachu obrashheniy: problemy i resheniya. [The right of citizens to lodge correspondence: problems and solutions]. In: *Administrative Law: Theory and Modernity. Collection of scientific works dedicated to the 100th anniversary of C.C. Studenikina*. Moscow: Prospekt, pp. 173–177.
12. Shirobokov, S.A. (2004). Administrativno-pravovaya kharakteristika mekhanizma realizatsii prava na obrashhenie [Administrative and legal characteristic of the mechanism of realization of the right to correspondence]. *“Chernye dyry” v Rossiyskom zakonodatelstve*, n. 2, pp. 125–134.

ФИЗИЧЕСКАЯ АКТИВНОСТЬ ПОЖИЛЫХ ЛЮДЕЙ КАК ОБЪЕКТ УПРАВЛЯЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВА

Хоркина Н.А., Филиппова А.В.*

Аннотация

Старение населения – фундаментальный демографический процесс, определяющий изменение возрастной структуры населения всех развитых стран. Данный процесс наблюдается и в России. Активизация образа жизни пожилых людей – одно из важных направлений современной государственной политики большинства стран мира. В то же время политике по стимулированию физической активности пожилых россиян пока не уделяется должного внимания. Принимаемые меры реализуются в основном эпизодически и не носят системного характера. В статье анализируются выгоды программ физической активности для лиц старшего возраста; выявляются факторы, мотивирующие пожилых людей к занятиям физкультурой и спортом; исследуются методы и инструменты государственной политики развитых стран по активизации образа жизни пожилого населения (как на федеральном, так и на территориальном уровне); приводится типология мер, реализуемых за рубежом; выявляются наиболее значимые из них. В заключение обсуждаются особенности использования зарубежного опыта в современных российских условиях.

Ключевые слова: пожилые люди; активный образ жизни; физкультура; факторы физической активности; стимулирование двигательной активности; государственная политика.

Введение

Старение населения стало сегодня одним из фундаментальных факторов, определяющих возрастную структуру населения всех стран мира. В соответствии с мировыми тенденциями данный процесс набирает обороты и в нашей стране. Уже сейчас Россия относится к числу стран с очень

* Хоркина Наталья Алексеевна – кандидат педагогических наук, доцент Департамента прикладной экономики факультета экономических наук НИУ ВШЭ, научный сотрудник лаборатории экономических исследований общественного сектора НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: khorkina@hse.ru
Филиппова Анна Викторовна – студентка 2-го курса магистратуры факультета экономических наук НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: khorkina@hse.ru

высоким уровнем демографической старости¹: доля лиц в возрасте 60 лет и старше в настоящее время превысила 19%, а в 2030 г., согласно прогнозам, значение данного показателя может достичь 24% (Вишневский, 2012; Росстат, 2013; Росстат, 2014).

Происходящие демографические процессы привели к тому, что правительства многих стран осознали необходимость выработки специальных мер социальной политики, содействующих решению проблем пожилого возраста, обеспечению условий для успешного и активного долголетия. Важный компонент концепции активного старения – создание условий для поддержания здорового и активного образа жизни пожилых людей. Низкий уровень физической активности эксперты Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) относят к одному из важных факторов риска для здоровья и одной из значимых причин смертности (ВОЗ, 2010). Эксперты ВОЗ подчеркивают необходимость регулярных занятий физической культурой и спортом для всех групп населения независимо от возраста. В то же время особое внимание специалисты ВОЗ рекомендуют уделять разработке специальных мер по пропаганде и содействию регулярной практике физической активности для лиц старшего возраста, являющихся, как правило, наименее физически активной возрастной группой (ВОЗ, 2010).

Данные об образе жизни пожилых россиян свидетельствуют о том, что лишь небольшая доля из них уделяет должное внимание регулярным занятиям физической культурой и спортом. Как показывают исследования, российские пенсионеры физически активны сегодня в основном за счет выполнения различных видов работ (оплачиваемая работа, работа на приусадебном участке, уход за ребенком, рыбалка, охота и т.д.), но не за счет занятий спортом и физическими упражнениями (ЛЭИОС, 2014). Согласно данным опроса Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения (РМЭЗ НИУ ВШЭ²), доля людей пенсионного возраста, занимающихся каким-либо видом физических упражнений и спортом, в 2013 г. составила около 17,6% для мужчин и 16,8% для женщин. Наиболее популярными видами физической активности для пожилых мужчин в возрасте 60 лет и старше стали прогулочная ходьба (11%), езда на велосипеде (2,7%), занятия бегом, катание на лыжах, коньках (2%), а также упражнения на тренажерах (1,6%) и плавание (1,2%). Женщины пенсионного возраста также наибольшее предпочтение отдают пешим прогулкам (11%), далее следуют занятия плаванием (2,6%), упражнения на тренажерах (1,4%) и езда на велосипеде (1,2%)³.

К сожалению, в России сегодня практически отсутствует специальная политика по стимулированию физической активности лиц старшего возраста. Вместе с тем, Российская Федерация наряду с другими странами-членами ООН подписала в 2002 г. Мадридский международный план действий по проблемам старения, рекомендующим, в частности, уделять повышенное внимание таким факторам, ухудшающим здоровье пожилых людей, как малоподвижный и нездоровый образ жизни. Однако реализация мероприятий по повышению физической активности пожилых

россиян осуществляется пока эпизодически и еще не стала неотъемлемой частью социальной политики ни на федеральном, ни на региональном уровне.

В развитых странах накоплен немалый опыт в этой области, выработаны механизмы реализации подобных программ как на общегосударственном, так и на территориальном уровне. Поэтому в данной работе мы проанализируем зарубежный опыт по стимулированию физической активности пожилых людей и обсудим потенциальные возможности его применения в современных российских условиях.

Выгоды от реализации программ по повышению физической активности пожилых людей

Важность реализации программ по стимулированию физической активности в старшем возрасте мотивируется наличием реальных выгод от них. Достаточный уровень физической активности эксперты ВОЗ выделяют в качестве одного из приоритетных факторов, способных существенно повлиять на качество жизни пожилых людей и создать ощутимые выгоды для общества в целом (ВОЗ, 2010).

Анализируя влияние физической активности на качество жизни, большинство ученых делают акцент на выгодах активного образа жизни для *физического здоровья* человека. В исследованиях отмечается, что регулярная физическая активность способствует снижению риска преждевременной смертности, позволяет уменьшить или предотвратить ряд функциональных проблем, связанных со старением (ВОЗ, 2010; Nicholson, 2004). Учеными также получены убедительные свидетельства того, что у физически активных людей ниже риск возникновения и развития сердечно-сосудистых и онкологических заболеваний, различных хронических болезней, увеличивается плотность костной ткани, уменьшаются жировые отложения, улучшается индекс массы тела, снижается риск опорно-двигательной инвалидности (ВОЗ, 2010; Paterson & Warburton, 2010). Выявлено также почти 30-процентное снижение риска падения у людей старшей возрастной группы с проблемами двигательной активности, регулярно занимающихся физическими упражнениями (WHO, 1999).

В последние годы появились эмпирические исследования, свидетельствующие о положительном влиянии физических упражнений на *психическое здоровье* человека. Отдельные работы свидетельствуют о снижении риска возникновения депрессивного состояния у физически активных пожилых людей (Sherrington et al., 2008). Также отмечается, что в результате занятий физическими упражнениями у пожилого человека нормализуется сон, растет удовлетворенность жизнью и качество жизни в целом (Sherrington et al., 2008). Причем нередко улучшение психического здоровья происходит опосредованно, за счет улучшения общего самочувствия человека (Nicholson, 2004).

Помимо индивидуальных выгод регулярная физическая активность способна принести *ощутимый выигрыш для общества* в целом, выражен-

ный в снижении расходов системы здравоохранения, связанных с медицинской помощью и инвалидностью (ВОЗ, 2010). Как отмечают эксперты, профилактика неинфекционных заболеваний посредством физической активности в сочетании со здоровым образом жизни является наиболее эффективным и устойчивым способом снижения заболеваемости (ВОЗ, 2010). Согласно оценкам ВОЗ, каждый доллар, потраченный на стимулирование физической активности, позволяет системе здравоохранения сэкономить в будущем 3,2 долл. из-за уменьшения расходов, связанных с оказанием медицинской помощи (WHO, 1999). Возможный экономический эффект от повышенной физической активности среди пожилого населения демонстрируют и другие исследования. Например, британскими учеными была проведена оценка потенциальных затрат и выгод от реализации программы по стимулированию физической активности пожилого населения Великобритании в расчете на 10 тыс. участников (Munro et al., 1997). Авторами было установлено, что финансовые расходы на организацию и создание необходимых условий для регулярных занятий (два раза в неделю) физическими упражнениями пожилыми людьми позволят предотвратить около 80 смертельных исходов и избежать 230 случаев лечения в стационаре, снижая тем самым расходы национальной системы здравоохранения на 600 тыс. фунтов стерлингов ежегодно. Интересный результат получен в другой работе британских ученых (Nicholl et al., 1994). Авторы исследовали соотношение затрат и выгод, связанных с реализацией мероприятий, стимулирующих физическую активность людей разных возрастных групп. В итоге было установлено, что ежегодная экономия медицинских расходов от реализации мероприятий по повышению физической активности лиц в возрасте 45 лет и старше примерно в три раза превышает финансовые затраты на их организацию.

Таким образом, регулярная физическая нагрузка – один из важных и необходимых компонентов активного долголетия, способный существенно улучшить качество жизни пожилых людей и принести ощутимые выгоды обществу в целом. Данные обстоятельства привели к тому, что правительства многих стран пошли сегодня по пути расширения мер по стимулированию физической активности лиц старшего возраста.

Факторы, мотивирующие пожилых людей к активному образу жизни

В последнее время разработчики политики по стимулированию здорового образа жизни стали уделять повышенное внимание поведенческим факторам, оказывающим влияние на принятие людьми решения об изменении стиля и образа жизни, справедливо полагая, что знание данных детерминант и их учет при выработке соответствующих мер государственной политики позволит придать реализуемым мероприятиям более целенаправленный характер и повысить их результативность (McDaid et al., 2014). Поэтому, прежде чем перейти к непосредственному анализу

мер по стимулированию физической активности лиц старшего возраста, проанализируем основные факторы мотивации и демотивации пожилых людей начать заниматься физкультурой и спортом.

Принятие решений пожилыми людьми о занятиях каким-либо видом физической культуры и спорта – сложный процесс, формирующийся под влиянием различных факторов. Организуя различные мероприятия по пропаганде физической активности среди лиц старшего возраста, их разработчикам необходимо учитывать тот факт, что зачастую пожилым людям, даже осознающим пользу физической активности, самостоятельно изменить свой образ жизни достаточно сложно. Барьерами к принятию решений о занятиях физкультурой и спортом могут стать как внутренние факторы (страх падения и получения травм, отсутствие интереса), так и организационные (отсутствие социальной поддержки), а также экологические факторы (плохая погода) и отсутствие соответствующей инфраструктуры. При организации кампаний по активизации образа жизни пожилых граждан особый интерес представляет информация о том, благодаря каким мотивам люди способны изменить свой образ жизни, ведь их влияние на поведение может оказаться не таким, как ожидали организаторы. Эти факторы довольно разнообразны (табл. 1).

Таблица 1

**Факторы, побуждающие пожилых людей
к активизации образа жизни**

Группы факторов	Характеристика
Внутриличностные мотивы	Улучшение здоровья (физического и психического), борьба с заболеваниями, снижение веса, повышение общего самочувствия, удовольствие от физической активности, ее соревновательный характер
Межличностные мотивы	Поддержка семьи, коллег, друзей, встречи с новыми людьми, общение в процессе тренировок
Мотивы, действующие на уровне сообществ	Организационные стимулы: характер программы (коллективные мероприятия, музыкальное сопровождение), параметры окружающей среды, мотивационные интервью. Финансовые стимулы: вознаграждение за участие в программе, бесплатные программы или программы с низкой ценой, волонтерство

Источник: Составлено на основе Baert et al., 2011.

К группе *внутриличностных мотивов* в первую очередь относится улучшение здоровья. Об этом свидетельствуют данные опросов пожилых людей разных стран, принявших участие в различных программах двигательной активности. Среди факторов, побудивших их принять участие в подобных программах, большинство респондентов указывали беспокойство за здоровье и выделяли функциональные мотивы, связанные с энергией, контролем массы тела, силой, балансом, независимостью, а также факторы, связанные с борьбой с различными заболеваниями (сердечными заболеваниями, артритом, повышенным кровяным давлением, повышенным холестерином и раком кишечника) (Buman et al., 2010; Newson & Kemps, 2007). В отдельных исследованиях была выявлена обратная причинно-след-

ственная связь между состоянием здоровья и образом жизни. Так, некоторые участники программ физической активности отмечали, что выгода для здоровья стимулирует их заниматься физическими упражнениями, другие, напротив, говорили о том, что они стали бы физически активными, если бы их здоровье было лучше (Wilcox et al., 2003). В качестве других внутрисубъективных мотивов помимо улучшения здоровья чаще всего пожилые респонденты называли получение удовольствия от занятий физическими упражнениями (Buman et al., 2010; Newson & Kemps, 2007), а также соревновательный характер, который может принимать физическая активность (Newson & Kemps, 2007).

Следующая группа – *межличностные мотивы*. Исследования показывают, что социальная поддержка членов семьи, со стороны друзей, коллег пожилого человека также является важным фактором, мотивирующим пожилых людей заниматься физкультурой и спортом (Newson & Kemps, 2007; Wilcox et al., 2003). Причем нередко фактор социальной поддержки оказывался вторым по значимости после фактора улучшения здоровья (Wilcox et al., 2003).

Другая группа факторов, стимулирующих пожилых людей быть физически активными, – это *мотивирующие факторы, действующие на уровне сообществ*. Один из них – характер программы. Так, различные исследования отмечают важность групповых программ физической активности (Nicholson, 2004). Опросы пожилых людей, участвующих в подобных программах, показали, что одним из стимулов, побудивших их принять решение об участии в групповом мероприятии, стали такие факторы, как возможность знакомства с новыми людьми и приятное общение в процессе занятий (Nicholson, 2004). Мотивами или барьерами могут выступать и характеристики окружающей среды. Существуют исследования, подтверждающие статистически значимую связь между характеристиками района и физической активностью пожилых людей: чем выше так называемый индекс депривации района, тем ниже уровень физической активности (Fox et al., 2011).

Еще одним из факторов, действующих на уровне сообществ, являются *финансовые стимулы*. Данные исследований показывают, что пожилые люди будут с наибольшей вероятностью участвовать в бесплатной или дешевой программе физической активности (Cohen-Mansfield et al., 2004). В одной из работ авторы оценили величину компенсации, которая побудила бы пожилых людей участвовать в программах физической активности, и выяснилось, что для самой предпочитаемой программы – прогулок в одиночестве или неформальной группе три раза в неделю по 20 минут – ее размер составил бы всего 9 долл. в неделю (Brown et al., 2009). Таким образом, даже небольшая компенсация может стимулировать людей быть физически активными.

Итак, детерминанты физической активности лиц старшего возраста являются довольно обширными. Как показывают исследования, на многие из них может быть оказано позитивное внешнее воздействие как через обустройство окружающей среды в соответствии с потребностями пожи-

лых людей, так и через организацию соответствующих программ с учетом выявленных факторов.

Основные инструменты государственной политики по стимулированию физической активности лиц старшего возраста: зарубежный опыт

Национальные программы физической активности

В настоящее время постоянно растет число стран, внедряющих планы по продвижению физической активности лиц пожилого возраста на национальном уровне через организацию масштабных *национальных кампаний, программ или проектов*, целью которых является как более интенсивная реализация уже начатых мер, так и разработка и осуществление новых, специфических мероприятий. В ряде случаев кампания по пропаганде физической активности среди пожилого населения может являться частью комплексной национальной программы по стимулированию принципов здорового образа жизни населения страны (как это сделано, например, в Сингапуре, Филиппинах, Израиле) либо более узкого национального проекта по активизации образа жизни (такие проекты действуют, например, в Англии: «Будь активным – будь здоровым»; США: «Национальный план физической активности»; Австралии: «Будь активным»; Новой Зеландии: «Физическая активность»). В отдельных странах мероприятия по повышению физической активности пожилых людей реализуются в рамках национальных кампаний по старению. К их числу относятся, например, программы «Активное долголетие» (Великобритания), «Здоровое старение» (Канада). В последние годы возросло число стран, внедряющих специализированные национальные программы по активизации образа жизни лиц старшего возраста. Подобные программы существуют, например, в Финляндии, Испании, Канаде. Основное внимание в соответствующих программных документах уделено вопросам реализации мер по расширению участия пожилых людей в мероприятиях по стимулированию активного образа жизни. Среди приоритетных областей государственной политики, способствующих решению данной задачи, выделяются такие направления, как создание безопасной и благоприятной окружающей среды, обеспечение доступности занятий физкультурой, создание необходимой инфраструктуры, организация межведомственного сотрудничества всех заинтересованных сторон и ведомств, вовлечение в реализацию мероприятий медицинских работников и широкое привлечение общественности, организация образовательных программ. Деятельность государства при этом, как правило, ограничивается действиями общего характера (законодательные меры, обеспечение соответствующих научных исследований, организация мониторинга реализуемых мероприятий, их оценка и контроль), а также предоставлением необходимых финансовых ресурсов для организации узкоспециализированных программ силами региональных и местных органов власти, общественных организаций и частных компаний (Хоркина, Калинин, 2012; A Literature Review..., 2011).

К сожалению, имеющаяся информация пока не позволяет в полной мере судить об эффективности реализуемых мероприятий, поскольку с момента начала подобных кампаний прошло еще не так много времени. В то же время уже начали появляться отдельные оценки предпринимаемых правительством действий. Так, достаточно высокую результативность показала национальная программа физической активности для пожилых людей Финляндии, начатая в 2005 г. при финансовой поддержке Министерства образования и культуры и Министерства социального развития и здравоохранения (Health Exercise Programme for Older Adults (2005–2015)). В 2009 г. организаторами программы были отобраны 38 муниципальных образований страны, ставших стартовой площадкой для внедрения программ физической активности, разработанных и апробированных на начальном этапе реализации программы (2005–2009) и показавших наибольшую результативность. Основное внимание при этом уделялось межсекторному взаимодействию представителей местных органов власти с социальными и медицинскими работниками, спортивными инструкторами, представителями НКО, сотрудниками научных организаций, обеспечивающих информационную и организационную поддержку инициатив, реализуемых в ходе программы, а также мониторинг ее результатов. Анализ мероприятий программы, осуществленных в 13 муниципальных образованиях Финляндии в 2010–2013 гг., показал их достаточно высокую эффективность: за четыре года был выявлен трехкратный рост числа пожилых людей, занимающихся групповыми занятиями физкультурой; в три раза возросло число таких групп; более 1000 человек прошли специальную подготовку по организации подобных мероприятий (Karvinen et al., 2014).

Систематический обзор девяти государственных программ физической активности, реализованных в последние годы в Австралии, Бразилии, Канаде, Нидерландах, Новой Зеландии, США, Финляндии, Шотландии, Швейцарии, позволил авторам обзора сформулировать общие принципы успешного осуществления подобных национальных инициатив. К их числу, в частности, были отнесены: широкое распространение и обмен информацией между всеми участниками, четкая организационная структура, а также основанное на взаимном уважении тесное сотрудничество всех заинтересованных сторон (Schoppe et al., 2004).

Информационные руководства по физической активности для пожилых людей

Стимулированию физической активности людей преклонного возраста призваны получившие в последние годы распространение за рубежом специальные руководства по физической активности (справочники) для пожилых людей и организаторов соответствующих программ, подготовленные, как правило, при поддержке государственных структур с участием научного и экспертного сообщества. Одним из значимых примеров подобного издания на международном уровне является публикация ВОЗ Глобальных рекомендаций по физической активности для здоровья (ВОЗ, 2010), содержащая специальный подраздел с рекомендациями по стимулированию фи-

зической активности для людей 65 лет и старше. Основная цель рекомендаций – задать ориентиры для представителей правительственных структур на национальном уровне по профилактике неинфекционных заболеваний путем пропаганды физической активности.

Как отмечается в публикации ВОЗ, глобальные рекомендации должны стать конструктивной отправной точкой для национальных директивных органов, ответственных за пропаганду физической активности на национальном уровне. Эксперты ВОЗ рекомендуют правительственным структурам всех стран выработать национальные руководства по достижению необходимых уровней физической активности, особое внимание при этом уделив наиболее уязвимым группам населения (ВОЗ, 2010). Работа по подготовке данных документов на протяжении нескольких лет довольно успешно осуществляется правительством ряда стран. Специальные руководства подобного рода, ориентированные на лиц старшего возраста с учетом специфики конкретной страны, изданы, например, в Австралии (*The National Physical Activity Recommendations for Older Australians*), Великобритании (*British Heart Foundation Guidelines for the Promotion of Physical Activity with Older People*), Канаде (*Canadian Physical Activity Guidelines for Older Adults*) (A Literature Review..., 2011). В данных материалах представлена как информация о рекомендуемых уровнях и типах физической активности для пожилых людей, так и конкретные инструменты по активизации образа жизни данной группы населения. Ключевые направления государственной политики, обозначенные в данных документах, как правило, схожи с теми мерами, которые выделяются в национальных программах и проектах по активизации образа жизни (*ibid.*).

Следует отметить, что национальные программы и руководства по стимулированию физической активности пожилых людей, как правило, декларируют основные проблемы, связанные с низкой двигательной активностью, и формулируют приоритетные направления государственной политики по их решению. Непосредственной же реализацией проектов по активизации образа жизни пожилых людей занимаются региональные и местные власти, а также привлекаемые негосударственные организации, в первую очередь общественные. При этом чем ниже уровень реализации, тем более направленными и проработанными оказываются план или программа, особенно если на «верхних» уровнях осуществляется грантовая поддержка.

Финансовая поддержка инициатив по стимулированию двигательной активности пожилых людей

Одним из успешных примеров подобной инициативы является национальная грантовая программа по продвижению физической активности среди пожилого населения Ирландии (*National Grant Scheme for Sport and Physical Activity for Older People*), стартовавшая в 2001 г. при финансовой поддержке национального Совета по спорту и благотворительной организации «Возраст и возможности». Основная задача программы – финансовая поддержка инициатив местных общественных организаций страны, направленных на обеспечение пожилым людям широких возможностей

повышения их двигательной активности. За четырнадцать лет действия программы финансирование в общем объеме более 4,2 млн. евро получили более 9 тыс. организаций по всей стране. В 2013 г. в целях стимулирования подобных инициатив Советам по спорту Ирландии было выделено 600 тыс. евро. Индивидуальные гранты в размере от 250 до 1500 евро большинство грантополучателей направляли на закупку необходимого оборудования, организацию спортивных площадок, а также на инициирование новых проектов по вовлечению пожилых людей в программы физической активности (Go For Life Grant Scheme, 2014).

Еще одна успешная грантовая схема – региональная программа по повышению физической активности пожилых жителей Калифорнии (США), осуществляемая с 2001 г. по инициативе Департамента здравоохранения Калифорнии, Центра физической активности и Университета Калифорнии при финансовой поддержке благотворительного Фонда Роберта Вуда Джонсона (The Robert Wood Johnson Foundation). За четыре года с момента реализации программы было поддержано 19 инициатив общественных организаций по активизации образа жизни лиц в возрасте 50 лет и старше, на финансирование которых было направлено около 350 тыс. долл. Мониторинг результатов программы показал достаточно высокую ее эффективность. В частности, было установлено, что за период реализации программы в различных мероприятиях, организованных учреждениями, получившими финансовую поддержку, приняло участие более 12,5 тыс. лиц преклонного возраста, сформировано 315 групп пожилых людей, занимающихся физкультурой под руководством инструктора, проведено 36 обучающих семинаров, на которых получили специальную подготовку 416 инструкторов-организаторов таких занятий. Опросы пожилых участников реализованных инициатив показали позитивное влияние данных мероприятий на их двигательную активность (California Agencies Promote Strength-Training Programs for Older Adults, 2007).

Другим примером грантовой поддержки, предоставляемой органами территориального самоуправления с целью стимулирования местных инициатив общественных организаций по пропаганде физической активности среди пожилого населения, является программа малых грантов общественного Совета по здравоохранению территориального образования Барнет (Великобритания). Небольшие гранты в размере от 250 до 750 фунтов стерлингов предназначены для оказания финансовой поддержки вновь создаваемым проектам по формированию активного образа жизни лиц старшего возраста.

Информационные кампании в СМИ

Информационные ресурсы СМИ (телевидение, радио, интернет, печатные издания) задействуют организаторы практически любой национальной или региональной кампании по стимулированию активного образа жизни среди всех возрастных групп населения. Однако проведение данных акций для пожилой аудитории имеет свои особенности. К примеру, организаторы подобных акций отмечают слабый мотивационный эффект от наличия в информационных сообщениях сведений о пользе физической активности

для здоровья пожилых людей (Nicholson, 2004). Кроме того, как показывают опросы, даже в том случае, когда пожилые люди осознают значимость активного образа жизни для укрепления физического и психического здоровья, они зачастую по ряду причин не могут самостоятельно интегрировать регулярную физическую активность в свою повседневную жизнедеятельность (Nicholson, 2004). Поэтому в рекламных кампаниях в СМИ акцент следует делать не столько на пропаганде преимуществ активного образа жизни для физического здоровья пожилого человека, сколько на разъяснении психоэмоциональных и социальных выгод от физической активности, таких как получение удовольствия от физических упражнений, повышение эмоционального тонуса, возможность самостоятельно выполнять работу по дому, расширение возможностей для общения с родственниками и знакомыми (Nicholson, 2004; Scott Porter Research and Marketing Ltd., 2002). Помимо этого подобные сообщения должны также содержать конкретные рекомендации для лиц преклонного возраста по повышению физической активности.

Еще одной отличительной чертой организации рекламных кампаний для лиц старшего возраста является наличие определенных особенностей в восприятии информационных материалов данной возрастной группой. Так, опросы пожилых американцев показали, что большинство из них настороженно относятся к рекламным роликам, пропагандирующим активный образ жизни, но содержащим спортивную терминологию (например, «спорт», «спортивный образ жизни», «тренировки», «упражнения», «спортивный костюм» и т.п.), поскольку данные термины вызывают у них ассоциации с высоким перенапряжением, рисковыми занятиями и тяжелой работой (Nicholson, 2004).

Другой особенностью рекламных кампаний по продвижению активного образа жизни среди пожилых людей является различная восприимчивость лиц старшего возраста материалов, размещенных в разных типах информационных изданий. Так, опросы пожилых британцев выявили более высокую результативность материалов, пропагандирующих активный образ жизни, размещенных на радио и телевидении, по сравнению с информационными сообщениями, опубликованными в печатных изданиях (Finch, 1997). В ходе этого опроса также были определены предпочтения лиц старшего возраста в отношении содержания подобных материалов, а именно: пожилые люди предпочли бы в роликах, пропагандирующих активный образ жизни, видеть изображения не молодых людей, а физически активных сверстников, обычных людей – образцов для подражания старшей возрастной группы (Finch, 1997).

Просветительские медицинские программы

К числу мер, способных повысить физическую активность пожилых людей, исследователи относят также консультации терапевтов и врачей общей практики, в ходе которых разъясняются принципы повышения двигательной активности и формирующие навыки активного образа жизни (Nicholson, 2004). Роль врачей в стимулировании физической активности пожилых людей приобретает особое значение в связи с частым обращени-

ем представителей данной возрастной группы к медицинским работникам (по разным оценкам, от 6 до 7 раз в год (Fry & Orton, 1992)) и высокой степенью доверия к исходящей от них информации (Stathi et al., 2003). На необходимость организаций консультаций медицинских работников указывают и результаты опросов. Так, анкетирование пожилых австралийцев показало, что более половины людей в возрасте 60 лет и старше хотели бы получить определенные советы от своего лечащего врача по изменению образа жизни (Booth et al., 1997). Существующие исследования свидетельствуют о том, что именно информация, полученная от врача, может помочь развеять опасения пожилых людей в отношении безопасности занятий физкультурой и физическими упражнениями в их возрасте и зачастую рассматривается пожилыми людьми как своего рода разрешение на переход к более активному образу жизни. Например, доверительное отношение к рекомендациям врача общей практики стало одним из значимых факторов, повлиявших на решение пожилых британцев принять участие в соответствующей программе двигательной активности (Stathi et al., 2003). В масштабном исследовании образа жизни свыше 7 тыс. пожилых австралийцев было обнаружено, что короткие (2–3-минутные) устные консультации врачей о важности и пользе регулярных умеренных физических упражнений в домашних условиях стали важным фактором, побудившим пожилых людей, ведущих малоподвижный образ жизни, начать заниматься физкультурой дома (Bull & Jamrozik, 1998). После шести месяцев наблюдений авторы исследования выявили существенные различия в уровне физической активности у людей, получивших консультации, по сравнению с контрольной группой пациентов (Bull & Jamrozik, 1998). В другой работе было установлено, что начало новых видов физической активности в пожилом возрасте существенно коррелирует с одобрением и поощрением такой деятельности со стороны медицинских работников. Согласно полученным оценкам, вероятность начала занятий физическими упражнениями у пожилых людей, получивших соответствующие рекомендации врачей, оказалась в 5–6 раз выше по сравнению с теми, кто не имел подобных предварительных бесед (Hirvensalo et al., 2003).

Кампании пеших прогулок

Одним из наиболее популярных и распространенных видов физической активности среди пожилых людей разных стран является ходьба (AARP, 2007). Несмотря на то что пожилые люди в большинстве своем осознают пользу пеших прогулок для здоровья, они могут от них отказаться, если прогулка совершается в одиночку, опасаясь, как правило, гулять в одиночестве в силу наличия определенных проблем со здоровьем. В то же время пешие прогулки под руководством инструктора, в компании приятелей, родственников, знакомых могут существенно мотивировать пожилых людей заняться ходьбой (AARP, 2007). Примером подобных успешных инициатив являются программы пеших прогулок с шагомером, получившие в последние годы широкое распространение в ряде штатов США и реализованные при финансовой поддержке администрации штатов и Центра по контролю и профилактике заболеваний (например, «10000 Steps» (Мин-

несота), «A Matter of Health Walking Program» (Мэн), «Colorado on the Move» (Колорадо), «Active for Life» (Ричмонд, Мэдисон) и др.). Опросы участников таких мероприятий показали достаточно высокую их результативность (AARP, 2007; Karen et al., 2006). При этом, как отметили участники, одним из мотивирующих факторов для участия в программе стала возможность видеть реальный прогресс в двигательной активности (измеренный шагомером и выраженный в большем количестве сделанных шагов). Так, пожилые участники программы в Колорадо за время участия в мероприятии увеличили количество пройденных шагов почти в 2,5 раза. Почти все участники программы в Миннесоте отметили, что данная инициатива помогла им повысить уровень повседневной физической активности. Причем большинство респондентов продолжили самостоятельные пешие прогулки после окончания кампании. Кроме того, как отметили организаторы кампании «Active for Life», регулярные пешие прогулки стали одним из факторов, побудивших людей заниматься и другими видами физической активности, например физкультурой (AARP, 2007). Таким образом, организованные пешие прогулки способны показать достаточно высокую результативность, а их проведение при этом не связано с существенными финансовыми затратами. Отмеченные обстоятельства позволяют отнести организованные пешие прогулки к одному из важных компонентов мероприятий по повышению физической активности лиц старшего возраста.

Итак, проведенный анализ показал, что государство имеет в своем распоряжении целый комплекс как организационно-просветительских мер, так и финансовых инструментов, способных повысить физическую активность пожилых людей (табл. 2).

Таблица 2

**Стимулирование физической активности пожилых людей:
основные направления политики на общегосударственном,
территориальном и индивидуальном уровнях**

Характеристика мер	Примеры реализации
Национальный уровень	
Организация национальных кампаний, направленных на пропаганду физической активности, на создание в обществе социальных ориентиров и приоритетов здорового и активного образа жизни в любом возрасте	<i>Организационные и информационные меры:</i> – разработка общенациональных просветительских кампаний в СМИ с изображениями активных пожилых людей и сообщениями типа «Никогда не поздно начать заниматься физкультурой»; – подготовка специальных руководств с рекомендациями по повышению физической активности в пожилом возрасте; – внедрение общенациональных программ обучения сотрудников организаций, занимающихся вопросами пропаганды здорового и активного образа жизни, подходов к практической реализации мероприятий, повышающих физическую активность пожилых людей. <i>Финансовые инструменты:</i> – грантовая поддержка инициатив некоммерческих организаций на конкурсной основе

Территориальный уровень	
Реализация мероприятий, охватывающих определенные группы населения, с целью изменения или предотвращения разрушающего здоровье поведения, с привлечением широкого круга заинтересованных региональных общественных организаций и частных компаний	<i>Организационные и информационные меры:</i> – региональные программы по стимулированию физической активности пожилого населения; – социальная реклама в местных СМИ; – организация групповых программ двигательной активности для лиц старшего возраста в региональных центрах, клубах, ассоциациях пожилых людей; – создание окружающей среды, дружественной пожилым людям; – разработка и внедрение региональных обучающих программ для медицинского персонала, раскрывающих основные принципы и особенности работы с пожилыми людьми; – профилактические программы укрепления здоровья, организованные на базе местных сообществ для пожилых людей и повышающие физическую активность (ярмарки и дни здоровья, групповые пешие прогулки, культурно-досуговые мероприятия с танцами и активными играми и т.д.) <i>Финансовые инструменты:</i> – региональная система грантов территориальным общественным организациям, занимающимся пропагандой физической активности среди пожилых людей
Индивидуальный уровень	
Осуществление мероприятий, целевой аудиторией которых являются пожилые люди, подверженные факторам риска для здоровья (например, ведущие преимущественно сидячий образ жизни) либо имеющие проблемы со здоровьем, спровоцированные пониженной физической активностью (например, ожирение, сахарный диабет и т.д.), с акцентом на изменение образа жизни, а не на лечение сопутствующих заболеваний	<i>Организационные и информационные меры:</i> – индивидуальные просветительские консультации медицинских работников (в том числе по телефону и онлайн), раскрывающие преимущества активного образа жизни и подходы к повышению двигательной активности в зрелом возрасте

Уроки зарубежного опыта: рекомендации по совершенствованию мер государственной политики по повышению физической активности пожилых россиян

Анализ политики зарубежных стран, направленной на активизацию образа жизни пожилых людей, показал, что мероприятия по стимулированию двигательной активности лиц старшего возраста стали сегодня неотъемлемой частью повседневной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления многих стран мира. Используемые при этом механизмы довольно разнообразны. Ряд стран пошли по пути разработки и внедрения *национального плана повышения физической активности населения, выделяя специфические программы для пожилых людей.*

Имеющиеся оценки свидетельствуют о достаточной результативности подобных мероприятий. В то же время государственная политика активизации образа жизни пожилых россиян пока не имеет четко выраженного и целенаправленного характера. Более того, в настоящее время в России отсутствуют какие-либо стратегические документы, затрагивающие вопросы старения на национальном уровне. Есть отдельные примеры реализации целевых программ на региональном и муниципальном уровнях, направленные в основном на оказание социальной поддержки пожилым гражданам, а также на содействие их трудоустройству и повышению активности в культурно-досуговой сфере и образовании. Однако комплексные федеральные программы и проекты, направленные как на решение проблем пожилых людей в целом, так и на стимулирование их физической активности, в стране пока не действуют. Вместе с тем принятие таких программ на федеральном уровне будет способствовать усилению внимания органов местного самоуправления к проблемам лиц старшего возраста, созданию единых национальных рамок для развития физической активности пожилых людей и повлечет разработку и проведение соответствующих мероприятий во всех регионах страны. При этом меры по активизации образа жизни могут быть реализованы как в ходе отдельной кампании по стимулированию физической активности пожилых россиян, так и в рамках специальной подпрограммы комплексной национальной программы, затрагивающей вопросы старения.

В распоряжении государства имеются также *финансовые инструменты*, способные стимулировать разработку и реализацию соответствующих мероприятий на региональном и местном уровнях. К их числу относится система *правительственных грантов*, способная принести немалую пользу и обеспечивающая на конкурсной основе финансовую поддержку инициативам по повышению двигательной активности лиц преклонного возраста. Немногочисленные инициативы подобного рода в России реализуются в основном силами некоммерческих организаций, общественных объединений или частных лиц. Как и в ряде других стран, наше государство оказывает финансовое содействие проектам, реализуемым социально ориентированными некоммерческими организациями. Постановлением Правительства РФ от 23 августа 2011 г. N 713 «О предоставлении поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям» определены правила предоставления субсидий из федерального бюджета на господдержку социально ориентированных НКО, а также правила выделения субсидий субъектам РФ для оказания финансовой поддержки региональных НКО. Одно из приоритетных направлений деятельности поддерживаемых организаций – повышение качества жизни пожилых людей. Однако анализ поддержанных государством инициатив показал, что среди них практически отсутствуют программы физической активности. Основная проблема – малое число заявок, поступающих от организаций, реализующих подобные мероприятия. Поэтому грантовые схемы должны стать частью обширного процесса по инициированию таких программ, включающего как обеспечение работы по широкому тиражированию луч-

ших практик, так и пропаганду выгод от внедрения таких программ путем размещения в открытом доступе информации с детальным описанием наиболее удачных региональных проектов и их результативности.

Возможно, стоит использовать опыт Великобритании, где уже несколько лет успешно функционирует система малых грантов, позволяющая обеспечить новым инициативам стартовый финансовый задел. Ведь зачастую организация необходимых мероприятий для пожилых не требует существенных финансовых вложений. В то же время, как справедливо отмечают координаторы британской программы, даже относительно небольшое количество средств может помочь реализации большого замысла (*Grants Scheme to Encourage Older People into Physical Activity*, 2014).

По примеру развитых стран для активизации образа жизни пожилых людей представляется целесообразным использование *информационно-просветительских мер*, обладающих потенциалом оказания позитивного воздействия на мотивацию к занятиям физическими упражнениями и спортом в зрелом возрасте.

К числу таких мер относится разработка *национальных руководящих принципов* активизации образа жизни пожилых россиян с информацией о рекомендуемых национально адаптируемых уровнях физической активности, частоте и интенсивности занятий физическими упражнениями в пожилом возрасте. В России подобные руководства пока отсутствуют. В то же время, по мнению специалистов ВОЗ, данные материалы способны заложить соответствующие ориентиры при разработке национальной политики формирования активного образа жизни пожилых людей, могут использоваться при проведении мониторинга реализации соответствующих программ, а также медицинскими работниками с целью информирования пожилых пациентов о подходах к активизации образа жизни (ВОЗ, 2010).

Еще одной мерой, способной побудить пожилых людей к занятиям физкультурой и спортом, являются успешно зарекомендовавшие себя в ряде зарубежных стран *просветительские программы с участием медицинских работников*, цель которых разъяснять необходимость и возможные подходы к активизации образа жизни в зрелом возрасте. Подобные консультации пока не вошли в практику российских врачей. Согласно имеющимся оценкам, лишь около 15% российских медиков используют в своей работе рекомендации по формированию здорового и активного образа жизни (Ефремов, 2010). Среди факторов, препятствующих этому, врачи называют отсутствие убежденности в эффективности профилактических рекомендаций (35%), а также недостаток соответствующих знаний (21%) (Ефремов, 2010). К числу важных структурных компонентов системы профилактики неинфекционных заболеваний в России относятся центры здоровья, получившие распространение в последние годы. В то же время посещаемость таких центров пожилыми россиянами остается пока недостаточно высокой. Кроме того, деятельность таких центров в большей степени ориентирована на диагностику факторов риска заболеваний, а не на активизацию образа жизни. Вместе с тем опыт зарубежных стран

свидетельствует о значимом позитивном воздействии рекомендаций медицинских работников на мотивацию пожилых людей к физической активности. Для более широкого вовлечения российских врачей в кампанию по пропаганде принципов активного образа жизни следует организовать предварительную работу по включению в систему повышения квалификации медицинских работников образовательных программ, позволяющих медикам получить необходимые знания как о преимуществах физической активности для здоровья, так и об особенностях проведения консультационной работы с пожилыми людьми.

Другая информационная мера, широко используемая за рубежом, – *просветительские кампании в СМИ*. В настоящее время в России довольно много различной социальной рекламы по пропаганде здорового и активного образа жизни. Однако объем рекламы о пользе и возможностях активизации образа жизни, целевой аудиторией которых является старшее поколение, невелик. В то же время важность активного использования ресурсов СМИ отмечается в большинстве *национальных руководств* по активизации образа жизни пожилых людей, а также в соответствующих рекомендациях ВОЗ (ВОЗ, 2010). Зарубежный опыт свидетельствует, что эффективность просветительских кампаний, нацеленных на лиц старшего возраста, во многом определяется тем, как они организованы, кто их проводит, какие информационные ресурсы используются и т.д. Важный фактор – учет особенностей восприятия социальной рекламы пожилыми людьми. Информационные материалы, нацеленные на пожилую аудиторию, должны информировать о конкретных подходах и возможностях для пожилых людей к активизации физической активности как дома, так за его пределами. При этом в подобных сообщениях следует избегать прямых указаний на занятия спортом, рекламу спортивного инвентаря и спортивной одежды, поскольку такая информация может негативно сказаться на мотивации к активизации образа жизни.

Учитывая в целом большую восприимчивость пожилых людей к социальным роликам, размещенным как на федеральных, так и региональных теле- и радиоканалах, при проведении просветительских кампаний следует активнее задействовать данные средства массовой информации. Однако, несмотря на возможный позитивный эффект рекламных роликов социального характера, размещенных на телевидении и радио, масштабы и возможность использования данных информационных ресурсов в кампаниях по пропаганде активного образа жизни могут быть ограничены имеющимися у организаторов финансовыми ресурсами. Данная проблема может быть особенно актуальна при реализации соответствующих инициатив на региональном и местном уровнях. Ее решению в значительной мере могли бы способствовать упомянутые выше федеральные и региональные гранты, выделяемые на реализацию социально значимых проектов.

Примечательно, что пожилые граждане представляют сегодня собой одну из наиболее быстро растущих групп пользователей компьютерами и ресурсами сети Интернет. Поэтому при организации соответствующих

мероприятий для данной возрастной группы представляется целесообразным более широкое использование Интернета как одного из наименее затратных каналов передачи информации.

Еще одной важной мерой, способной мотивировать пожилое население страны занятия физкультурой и спортом, является создание *параметров окружающей среды, благоприятных для пожилых людей*. На этот факт обращают внимание разработчики всех национальных кампаний по формированию активного образа жизни пожилых людей, указывая на необходимость создания соответствующих внешних условий.

Одним из наиболее распространенных видов физической активности среди пожилого населения большинства стран являются как индивидуальные, так и групповые пешие прогулки. Данное обстоятельство во многом обусловлено тем, что ходьба относится к тому виду физической активности, который обладает неоспоримыми преимуществами для здоровья, доступен почти каждому и заниматься которым можно практически круглогодично. Зарубежные данные также свидетельствуют о важной роли организованных пеших прогулок в мотивации пожилых людей к активизации образа жизни. Несмотря на то, что пешеходные прогулки наряду с велопрогулками являются сегодня самым популярным видом физической активности у пожилых россиян, численность людей старшего возраста, уделяющих время этим занятиям, пока невелика. Одной из причин данного обстоятельства может служить отсутствие специальных маршрутов для таких прогулок в районе их проживания. Региональные власти ряда субъектов РФ уже пошли по пути создания окружающей среды, дружественной пожилым людям, и озаботились вопросом обустройства специальных пешеходных и веломаршрутов на территории региона. В то же время создание возможностей для оздоровительной физической активности пожилого населения должно стать неотъемлемой частью социальной политики, осуществляемой региональными и местными органами власти по всей стране. Росту числа пенсионеров, уделяющих внимание пешей ходьбе и велопрогулкам, способствовало бы также увеличение в регионах числа благоустроенных парков с высаженными вдоль пешеходных дорожек деревьями, скамейками (в том числе со спинками и размещенными в тени), позволяющими пожилым людям отдохнуть во время уличной прогулки, а также организация в парках пунктов проката велосипедов и палок для занятий скандинавской ходьбой, приобретающей все большую популярность среди пожилых россиян.

Таким образом, в распоряжении государства и общества имеется ряд довольно эффективных инструментов, способных активизировать образ жизни пожилых людей содействующих тем самым улучшению состояния их физического и психического здоровья и в конечном счете снижающих финансовые расходы национальной системы здравоохранения. Для придания политике формирования активного образа жизни лиц старшего возраста целенаправленного характера необходимо принимать во внимание широкий круг индивидуальных факторов, а также факторов, действующих на уровне сообществ, способных оказать как позитивное, так

и сдерживающее влияние на принятие решения о занятии физкультурой и спортом в пожилом возрасте. При этом основой успешного осуществления инициатив по активизации образа жизни в зрелом возрасте на всех уровнях является комплексный подход к решению данного вопроса, а также широкое привлечение общественности и участие большого числа заинтересованных сторон.

Статья подготовлена в рамках проекта Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ «Анализ потенциала пожилых людей и социально-экономических факторов активного долголетия в целях государственной политики» (2015).

ЛИТЕРАТУРА

1. Вишневский А. Возрастная структура населения скоро станет неблагоприятной // ДемоскопWeekly. № 533–534. 26 ноября – 9 декабря 2012 г. URL: <http://demoscope.ru/weekly/2012/0533/tema02.php> (дата обращения: 20.05.2015).
2. ВОЗ. Глобальные рекомендации по физической активности для здоровья. 2010. URL: http://whqlibdoc.who.int/publications/2010/9789244599976_rus.pdf (дата обращения: 20.05.2015).
3. Ефремов Д. Научное обоснование совершенствования работы врача по формированию здорового образа жизни у пациентов. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата медицинских наук. М.: Национальный НИИ общественного здоровья РАМН. – 2010. URL: <http://medical-diss.com/medicina/nauchnoe-obosnovanie-sovershenstvovaniya-raboty-vracha-po-formirovaniyu-zdorovogo-obraza-zhizni-u-patsientov#ixzz3VPT7cSzG> (дата обращения: 20.05.2015).
4. ЛЭИОС (Лаборатория экономических исследований общественного сектора). Отчет по проекту «Социально-экономические факторы активного долголетия и государственная политика в отношении активного образа жизни пожилых». Центр фундаментальных исследований НИУ ВШЭ, № гос. регистрации: 01201362612. – 2014.

5. Росстат. Предположительная численность населения Российской Федерации до 2030 года (статистический бюллетень). – М.: Росстат. – 2013.
6. Росстат. Демографический ежегодник России. – М.: Росстат. – 2014.
7. Хоркина Н., Калинин М. Национальные программы по стимулированию здорового образа жизни // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2012. – № 8 (149). – С. 53–58.
8. A literature review of evidence on physical activity for older people and a review of existing physical activity guidelines for older people. 2011. University of Western Sydney, New Zeland Guidelines Group.
9. AARP (American Association of Retired Persons). Community-Wide Campaign to Promote Physical Activity Among Midlife and Older Adults: Lessons Learned from AARP's Active for Life™ Campaign and a Synopsis of Evidence-Based Interventions. 2007. URL: http://www.ncoa.org/improve-health/center-for-healthy-aging/content-library/AARP_AFL_Campaign.pdf (accessed: 20 May, 2015).
10. Baert V., Gorusa E., Metsa T., Geerts C., Bautmans I. Motivators and barriers for physical activity in the oldest old: A systematic review // Ageing Research Reviews. 2011. No. 10. P. 464–474.
11. Booth M.L., Bauman A., Owen N., Gore C.J. Physical activity preferences, preferred sources of assistance and perceived barriers to increased activity among physically inactive Australians. // Preventive Medicine. 1997. No. 26 (1), P. 131–137.
12. Brown D., Finkelstein E., Brown D. Estimating Older Adults' Preferences for Walking Programs via Conjoint Analysis // American Journal of Preventive Medicine. 2009. No. 36 (3). P. 201–207.
13. Bull F.C., Jamrozik K. Advice on exercise from a family physician can help sedentary patients to become active // Am J Prev Med. 1998. No. 15 (2). P. 85–94.
14. Buman M., Yasova L., Giacobbi Jr. Descriptive and narrative reports of barriers and motivators to physical activity in sedentary older adults // Psychology of Sport and Exercise. 2010. No. 11. P. 223–230.
15. California Agencies Promote Strength-Training Programs for Older Adults. 2007. URL: <http://www.rwjf.org/reports/grr/039593.html> (accessed: 20 May, 2015).
16. Cohen-Mansfield J., Marx M.S., Biddison J.R., Guralnik J.M. Socio-environmental exercise preferences among older adults // Preventive Medicine. 2004. No. 38. P. 804–811.
17. Finch H. Physical activity 'at our age'. Qualitative research among people over the age of 50. Health Education Authority. 1997. 83 p.
18. Fox K.R., Hillsdon M., Sharp D., Cooper A.R., Coulson J.C., Davis M., Harris R., McKenna J., Narici M., Stathi A., Thompson J.L. Neighbourhood deprivation and physical activity in UK older adults // Health & Place. 2011. No. 17. P. 633–640.

19. Fry J. and Orton P. General Practice: the facts. Oxford: Radcliffe Medical Press. 1992.
20. Go For Life Grant Scheme. 2014. URL: <http://ageandopportunity.ie/what-we-do/physical-activity-sport/go-for-life-grant-scheme> (accessed: 20 May, 2015).
21. Grants scheme to encourage older people into physical activity. 2014. URL: <https://www.barnet.gov.uk/citizen-home/news/grants-scheme-to-encourage-older-people-into-physical-activity.html> (accessed: 20 May, 2015).
22. Hirvensalo M., Lintunen T. and Rantanen T. Physical exercise in old age: an eight-year follow-up study on involvement, motives and obstacles among persons age 65–84 // *Journal of Aging and Physical Activity*. 1998. No. 6 (2). P. 157–168.
23. Croteau K.A., Richeson N.E. A Matter of Health: Using Pedometers to Increase the Physical Activity of Older Adults // *Activities, Adaptation & Aging*. 2006. No. 30 (2). P. 37–47.
24. Karvinen E., Kalmari P., Starck H., Urtamo A., Säpyskä-Nordberg M., Salminen U., Havas A., Farin V. Strength in old age – Health exercise programme for older adults (2005–2015). The Age Institute. 2014. URL: <http://www.ikainstituutti.fi/binary/file/-id/3/fid/402> (accessed: 20 May, 2015).
25. McDaid D., Oliver F., Merkur Sh. What do we know about the strengths and weakness of different policy mechanisms to influence health behaviour in the population? The Regional Office for Europe of the World Health Organization and European Observatory on Health Systems and Policies. 2014. URL: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0003/270138/PS15-web.pdf?ua=1 (accessed: 20 May, 2015).
26. Munro J., Brazier J., Davey R., Nicholl J. Physical activity for the over-65s: could it be a cost-effective exercise for the NHS? // *Journal of Public Health Medicine*. 1997. No. 19 (4). P. 397–402.
27. Newson R., Kemps E. Factors That Promote and Prevent Exercise Engagement in Older Adults // *Journal of Aging and Health*. 2007. No. 19 (3). P. 470–481.
28. Nicholl J.P., Coleman P., Brazier J.E. Health and healthcare costs and benefits of exercise // *Pharmacoeconomics*. 1994. No. 5 (2). P. 109–122.
29. Nicholson L. Older People, Sport and Physical Activity: A Review of Key Issues. Research Report No. 96, Edinburgh. 2004. URL: http://www.sportscotland.org.uk/documents/research_reports/older_people_digest_final.pdf (accessed: 20 May, 2015).
30. Paterson D., Warburton D.E. Physical activity and functional limitations in older adults: a systematic review related to Canada's Physical Activity Guidelines // *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity*. 2010. No. 7 (38). P. 1–22.
31. Rosset E. Aging Process of Population // *Population* (french edition). 1965. No. 20 (4). P. 700–706.

32. Schoppe S., Bauman A., Bull F. International review of national physical activity policy: A literature review: CPAH Report No. 04-0002. Sydney, Australia. 2004.
33. Scott Porter Research and Marketing Ltd. An exploration of issues and attitudes surrounding the low levels of participation in physical activity amongst (1) parents of pre-fives children, (2) teenage girls and (3) men in mid years. Physical Activity Task Force. 2002.
34. Sherrington C., Whitney J.C., Lord S.R. et al. Effective exercise for the prevention of falls: a systematic review and meta-analysis // *Journal of the American Geriatrics Society*. 2008. No. 56 (12). P. 2234–2243.
35. Stathi A., McKenna J., Fox K.R. The experiences of older people participating in exercise referral schemes. // *Journal of the Royal Society for the Promotion of Health*. 2003. No. 124 (1). P. 18–23.
36. WHO. Report from Workshop on the Economic Benefits of Physical Activity / Burden of Physical Inactivity. Asheville, North Carolina. U.S. Centers for Disease Control and WHO. 1999.
37. Wilcox S., Bopp M., Oberrecht L., Kammermann S., McElmurray Ch. Psychosocial and Perceived Environmental Correlates of Physical Activity in Rural and Older African American and White Women // *Journal of Gerontology*. 2003. No. 58B(6). P. 329–337.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Согласно критерию Россета, население страны считается старым, если численность лиц в возрасте 60 лет и старше превышает 12%; значение данного показателя в пределах 16–18% характеризует высокий уровень демографической старости; превышение показателем порогового уровня в 18% соответствует очень высокому уровню демографической старости (Rosset, 1965).
- ² Российский мониторинг экономического положения и здоровья населения (РМЭЗ НИУ ВШЭ) представляет собой серию общенациональных репрезентативных опросов, проводимых на базе вероятностной стратифицированной многоступенчатой территориальной выборки, разработанной при участии ведущих мировых экспертов в этой области. <http://www.hse.ru/rlms/>
- ³ Расчеты авторов на основе данных РМЭЗ НИУ ВШЭ.

PHYSICAL ACTIVITY OF ELDERLY PEOPLE AS A PUBLIC POLICY OBJECT

Khorkina Nataliya A.

Ph.D., Associate Professor of the Department of Applied Economics,
Laboratory for Economic Research in Public Sector, researcher, HSE.
Address: National Research University Higher School of Economics,
26 Shabolovka St., 119049 Moscow, Russian Federation.
E-mail: khorkina@hse.ru

Filippova Anna V.

Graduate 2nd year student majoring in Applied Economics, Faculty of Economics, HSE.
Address: National Research University Higher School of Economics,
26 Shabolovka St., 119049 Moscow, Russian Federation.
E-mail: diesendorf@yandex.ru

Abstract

Population aging is a fundamental demographic process determining changes of the age groups structure in all developed countries. Russia is no exception in witnessing this process. Fostering physical activity of elderly people is one of the key areas of the public policy in the majority of countries. At the same time, little attention is paid to the promotion of a healthy lifestyle among the Russian elderly. Measures taken are sporadic and non-systematic. The article analyses the benefits of physical activity programs and discusses the factors motivating elderly people to get engaged in fitness training and sports. The authors also focus on methods and instruments of the public policy of developed countries aimed at encouraging a healthy lifestyle of the elderly on both federal and local levels. The article offers a typology of measures outside Russia and highlights the most efficient of them. In conclusion the authors emphasize the peculiarities of tailoring foreign practices to the contemporary Russian reality.

Keywords: elderly people; active lifestyle; fitness, factors of physical activity, fostering physical activity; public policy.

Citation: Khorkina, N.A. & Filippova, A.V. (2015). Fizicheskaya aktivnost pozhilykh lyudey kak ob'ekt upravlyayushchego vozdeystviya gosudarstva [Physical Activity of Elderly People as a Public Policy Object]. *Public Administration Issues*, n. 2, pp. 197–222 (in Russian).

REFERENCES

1. *A Literature Review of Evidence on Physical Activity for Older People and a Review of Existing Physical Activity Guidelines for Older People* (2011). University of Western Sydney, New Zeland Guidelines Group.
2. AARP (American Association of Retired Persons) (2007). *Community-Wide Campaign to Promote Physical Activity among Midlife and Older Adults: Lessons Learned*

- from AARP's Active for Life™ Campaign and a Synopsis of Evidence-Based Interventions. Available: http://www.ncoa.org/improve-health/center-for-healthy-aging/content-library/AARP_AFL_Campaign.pdf (accessed: 20 May, 2015).
3. Baert, V., Gorusa, E., Metsa, T., Geerts, C. & Bautmans, I. (2011). Motivators and Barriers for Physical Activity in the Oldest Old: A Systematic Review. *Ageing Research Reviews*, n. 10, pp. 464–474.
 4. Booth, M.L., Bauman, A., Owen, N. & Gore, C.J. (1997). Physical Activity Preferences, Preferred Sources of Assistance and Perceived Barriers to Increased Activity Among Physically Inactive Australians. *Preventive Medicine*, n. 26, vol. 1, pp. 131–137.
 5. Brown, D., Finkelstein, E. & Brown, D. (2009). Estimating Older Adults' Preferences for Walking Programs via Conjoint Analysis. *American Journal of Preventive Medicine*, n. 36, vol. 3, pp. 201–207.
 6. Bull, F.C. & Jamrozik, K. (1998). Advice on Exercise from a Family Physician Can Help Sedentary Patients to Become Active. *American Journal of Preventive Medicine*, n. 15, vol. 2, pp. 85–94.
 7. Buman, M., Yasova, L. & Giacobbi Jr. (2010). Descriptive and Narrative Reports of Barriers and Motivators to Physical Activity in Sedentary Older Adults. *Psychology of Sport and Exercise*, n. 11, pp. 223–230.
 8. California Agencies Promote Strength-Training Programs for Older Adults, 2007. Available: <http://www.rwjf.org/reports/grr/039593.html> (accessed: 20 May, 2015)
 9. Cohen-Mansfield, J., Marx, M.S., Biddison, J.R. & Guralnik, J.M. (2004). Socio-Environmental Exercise Preferences among Older Adults. *Preventive Medicine*, n. 38, pp. 804–811.
 10. Efremov, D. (2010). *Nauchnoe obosnovanie sovershenstvovaniya raboty vracha po formirovaniyu zdorovogo obraza zhizni u patsientov* [Scientific argumentation of improving physician's strategies of healthy lifestyle promotion among patients]. (PhD in Medical Science Thesis). Moscow: NRIPH.
 11. Finch, H. (1997). *Physical Activity "At our Age". Qualitative Research among People over the Age of 50*. London: Health Education Authority.
 12. Fox, K.R., Hillsdon, M., Sharp, D., Cooper, A.R., Coulson, J.C., Davis, M., Harris, R., McKenna, J., Narici, M., Stathi, A. & Thompson, J.L. (2011). Neighborhood Deprivation and Physical Activity in UK Older Adults. *Health & Place*, n. 17, pp. 633–640.
 13. Fry, J. & Orton, P. (1992). *General Practice: the Facts*. Oxford: Radcliffe Medical Press.
 14. Go For Life Grant Scheme, 2014. Available: <http://ageandopportunity.ie/what-we-do/physical-activity-sport/go-for-life-grant-scheme> (accessed: 20 May, 2015)
 15. Grants Scheme to Encourage Older People into Physical Activity, 2014. Available: <https://www.barnet.gov.uk/citizen-home/news/grants-scheme-to-encourage-older-people-into-physical-activity.html> (accessed: 20 May, 2015).

16. Hirvensalo, M., Lintunen, T. & Rantanen, T. (1998). Physical Exercise in Old Age: an Eight-Year Follow-Up Study on Involvement, Motives and Obstacles Among Persons Age 65–84. *Journal of Aging and Physical Activity*, n. 6, vol. 2, pp. 157–168.
17. Croteau K.A. & Richeson, N.E. (2006). A Matter of Health: Using Pedometers to Increase the Physical Activity of Older Adults. *Activities, Adaptation & Aging*, n. 30, vol. 2, pp. 37–47.
18. Karvinen, E., Kalmari, P., Starck, H., Urtamo, A., Säpyskä-Nordberg, M., Salminen, U., Havas, A. & Farin V. (2014). Strength in Old Age – Health Exercise Programme for Older Adults (2005–2015). The Age Institute. Available: <http://www.ikainstituutti.fi/binary/file/-/id/3/fid/402> (accessed: 20 May, 2015).
19. Khorkina, N. & Kalinin, A. (2012). Natsional'nye programmy po stimulirovaniyu zdorovogo obraza zhizni [National Programmes Fostering Healthy Life Style]. *Natsionalnye Interesy i Bezopasnost'* (National priorities and security), n. 8, vol. 149, pp. 53–58.
20. LEIOS (Laboratoriya ekonomicheskikh issledovaniy obshchestvennogo sektora) (2014). *Sotsial'no-ekonomicheskie faktory aktivnogo dolgoletiya i gosudarstvennaya politika v otnoshenii aktivnogo obraza zhizni pozhilykh* [Project Report on “Social and Economic Determinants of Active Aging and Public Policy Response towards the Elderly”]. Moscow: HSE, Laboratory for Economic Research in Public Sector, № 01201362612.
21. McDaid, D., Oliver, F. & Merkur, Sh. (2014). *What do We Know about the Strengths and Weakness of Different Policy Mechanisms to Influence Health Behaviour in the Population? The Regional Office for Europe of the World Health Organization and European Observatory on Health Systems and Policies*. Available: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0003/270138/PS15-web.pdf?ua=1 (accessed: 20 May, 2015).
22. Munro, J., Brazier, J., Davey, R. & Nicholl, J. (1997). Physical Activity for the Over-65s: Could it be a Cost-Effective Exercise for the NHS? *Journal of Public Health Medicine*, n. 19, vol. 4, pp. 397–402.
23. Newson, R. & Kemps, E. (2007). Factors that Promote and Prevent Exercise Engagement in Older Adults. *Journal of Aging and Health*, n. 19, vol. 3, pp. 470–481.
24. Nicholl, J.P., Coleman, P. & Brazier, J.E. (1994). Health and Healthcare Costs and Benefits of Exercise. *Pharmacoeconomics*, n. 5, vol. 2, pp. 109–22.
25. Nicholson, L. (2004). *Older People, Sport and Physical Activity: A Review of Key Issues*. Research Report № 96, Edinburgh. Available: http://www.sportscotland.org.uk/documents/research_reports/older_people_digest_final.pdf (accessed: 20 May, 2015).
26. Paterson, D. & Warburton, D.E. (2010). Physical Activity and Functional Limitations in Older Adults: a Systematic Review Related to Canada's Physical Activity Guidelines. *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity*, n. 7, vol. 38, pp. 1–22.
27. Rosset, E. (1965). Aging Process of Population. *Population* (French edition), n. 20, vol. 4, pp. 700–706.

28. Rosstat (2013). *Predpolozhitel'naya chislennost' naseleniya Rossiyskoy Federatsii do 2030 goda (statisticheskiy byulleten')* [Estimated Population of Russian Federation up to 2030 (Statistical Bulletin)].
29. Rosstat (2014). *Demograficheskiy ezhegodnik Rossii* [The Demographic Yearbook of Russia].
30. Schoppe, S., Bauman, A. & Bull, F. (2004). *International Review of National Physical Activity Policy: A Literature Review: CPAH Report no. 04-0002*. Sydney, Australia.
31. Scott Porter Research and Marketing Ltd. (2002). *An Exploration of Issues and Attitudes Surrounding the Low Levels of Participation in Physical Activity Amongst (1) Parents Of Pre-Fives Children, (2) Teenage Girls and (3) Men in Mid Years. Physical Activity Task Force*. Edinburgh UK Market Research.
32. Sherrington, C., Whitney, J.C., Lord, S.R. et al. (2008). Effective Exercise for the Prevention of Falls: a Systematic Review and Meta-Analysis. *Journal of the American Geriatrics Society*, n. 56, vol. 12, pp. 2234–2243.
33. Stathi, A., McKenna, J. & Fox, K.R. (2003). The Experiences of Older People Participating in Exercise Referral Schemes. *Journal of the Royal Society for the Promotion of Health*, n. 124, vol. 1, pp. 18–23.
34. Vishnevskiy, A. (2012). Vozrastnaya struktura naseleniya skoro stanet neblagopriyatnoy. [Population Age Structure Will Soon Turn Negative]. *Demoskop Weekly*, 533–534. Available: <http://demoscope.ru/weekly/2012/0533/tema02.php> (accepted: October 23, 2014).
35. VOZ (2010). Global'nye rekomendatsii po fizicheskoy aktivnosti dlya zdoroviya. [Global Recommendations on Physical Activity for Health]. Available: http://whqlibdoc.who.int/publications/2010/9789244599976_rus.pdf (accepted: March 1, 2015).
36. WHO (1999). *Report from Workshop on the Economic Benefits of Physical Activity/ Burden of Physical Inactivity*. Asheville, North Carolina. U.S. Centers for Disease Control and WHO.
37. Wilcox, S., Bopp, M., Oberrecht, L., Kammermann, S, McElmurray, Ch. (2003). Psychosocial and Perceived Environmental Correlates of Physical Activity in Rural and Older African American and White Women. *Journal of Gerontology*, n. 58B, vol. 6, pp. 329–337.

К сведению авторов

Журнал входит в перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, рекомендованных ВАК.

Публикация в журнале является бесплатной.

Предоставляемый 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.

Использование цветных рисунков и графиков не рекомендуется.

Рукописи принимаются в электронном виде в формате не ниже Word 6.0.

Требования к оформлению материалов:

- текст печатается через полуторный интервал;
- номера страниц – в правом верхнем углу;
- первая страница не нумеруется;
- шрифт Times New Roman, заголовки – 14, подзаголовки, аннотации, текст – 12, сноски – 10;
- сноски концевые;
- ссылки на источники даются по тексту в скобках (фамилия автора или название, страница);
- список литературы в конце рукописи;
- формат оформления пристатейных библиографических списков в соответствии с ГОСТ Р 7.05-2008 «Библиографическая ссылка».

Уважаемые читатели!

Вы можете подписаться на журнал
«Вопросы государственного и муниципального управления»

Подписные индексы:

Каталог агентства «Роспечать» – индекс 81224
Объединенный каталог «Пресса России» – индекс 41457

Подписано в печать 09.06.2015. Формат 60x88¹/₈
Бумага офсетная № 1. Печать офсетная. Усл. печ. л. 35,9
Тираж 600 экз. Заказ

НИУ ВШЭ. 101000, Москва, ул. Мясницкая, 20
Тел./факс: (495) 772 95 71