

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ «ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»

В О П Р О С Ы

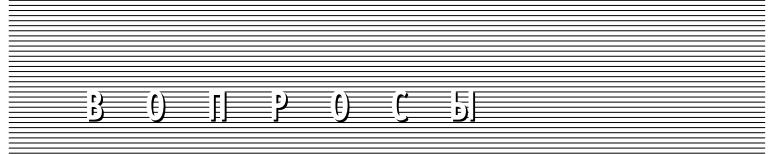
ГОСУДАРСТВЕННОГО
И МУНИЦИПАЛЬНОГО
УПРАВЛЕНИЯ

Public Administration Issues

№ 3
2014

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.

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.
Корректура: Щигорева Н.Н.
Верстка и дизайн: Медведев В.А.*

*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: vgmuhse.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*

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

ALEXEI G. BARABASHEV – Deputy Editor-in-Chief of the journal, Professor, Academic Supervisor of the Faculty of Public Administration HSE, Russian Federation

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

Editorial Council

DANIIL A. ALEXANDROV – Deputy Director of the HSE in Saint-Petersburg, Professor of the Department of Sociology at the Faculty of Sociology (HSE Branch in Saint-Petersburg), Russian Federation

ALEXANDER A. AUZAN – President of the Institute of National Project “Social Contract”, Russian Federation

MSTISLAV P. AFANASIEV – Head of the Public Finances Department of 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 – Professor, Head of the Department of Local Service of the Faculty of Public Administration 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

MIHAEL 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, Department of Public and Municipal Services of the Faculty of Public Administration HSE, Russian Federation

MAUREEN PIROG – Professor, Editor-in-Chief of the Journal of Policy Analysis and Management, United States of America

YURIY M. PLUSNIN – Professor, Department of Local Service of the Faculty of Public Administration HSE, Russian Federation

FEDOR T. PROKOPOV – Professor, Dean of the Faculty of Public Administration 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 – Deputy Head of the Secretariat of the Constitutional Court of the Russian Federation, Head of the Department of Constitutional and Administrative Law of the Law Faculty (HSE Branch in Saint-Petersburg), Russian Federation

YANG XINYU – Professor, China Scholarship Council, China

JEFFRY 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

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

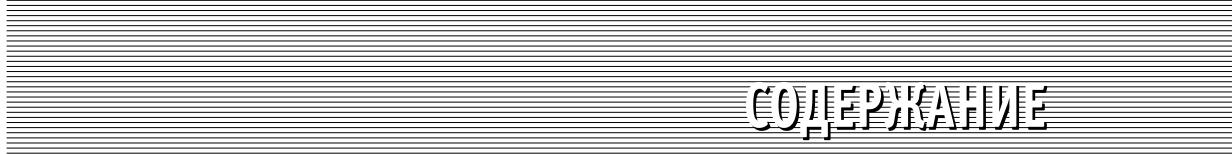
The thematic focus of the journal
makes it a unique Russian
language edition in this field.
"Public Administration
Issues" is published quarterly
and distributed in Russian
Federation and abroad.

Editorial Staff

Executive Secretary – Irina A. Zakharova
Proof Reader – Natalia N. Schigoreva
Pre-Press – Vladimir A. Medvedev

Our address:

National Research University
Higher School of Economics.
20 Myasnitskaya Str.,
Moscow 101000, Russian Federation
Tel./fax: 7 (495) 624-06-39
E-mail: vsgmu@hse.ru
Web: <http://vsgmu.hse.ru>



ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

КОРОЛЕВ В.А., ЛОКТЕВ Н.П., СЛАСТИХИНА И.Ю.

Системная организация межгосударственного
гуманитарного сотрудничества 7

ДЕЖИНА И.Г.

Межсекторальная мобильность научных кадров –
мировые тенденции и особенности России 30

НЕЖИНА Т.Г., ПЕТУХОВА К.А.,

ЧЕЧЕТКИНА Н.И., МИНДАРОВА И.С.

Мотивация участия молодежи в волонтерском движении 49

СУСЛОВА С.В.

Некоммерческие производители на региональных
квази-рынках социальных услуг 72

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

ЛЫСКА А.Г.

Опыт внедрения норвежской модели сетей повышения
эффективности местного самоуправления в Восточной Европе 90

БЕЛ Ж., ФАЖЕДА КС., УОРНЕР М.Е.

Является ли частное производство общественных услуг
дешевле государственного? Метарегрессионный анализ
услуг по утилизации твердых отходов и водоснабжению 103

НАУЧНЫЕ СООБЩЕНИЯ

ПОЛЯКОВА А.Г., СИМАРОВА И.С.

Управление региональным развитием Западной Сибири
с учетом связанности экономического пространства 141

МОЛЯРЕНКО О.А.

Информационная основа деятельности органов власти
на муниципальном уровне 162

БОРИСОВА Е.И.

Практика работы товариществ собственников жилья в России 177

КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА

МАГОМЕДОВ К.О.

Об эффективности противодействия коррупции
в государственных органах власти 201

CONTENTS

THE THEORY AND PRACTICES OF THE PUBLIC ADMINISTRATION

KOROLEV V.A., LOKTEV N., SLASTIKHINA I.	
Systematic organization of interstate humanitarian cooperation	7
DEZHINA I.G.	
Intersectoral mobility of the scientific staff – global trends and Russian peculiarities.....	30
NEZHINA T.G., PETUKHOVA K.A., CHECHETKINA N.I., MINDAROVA I.S.	
Motivation of youth participation in the volunteer movement.....	49
SUSLOVA S.V.	
Nonprofit providers on regional social service quasi-market	72

FOREIGN EXPERIENCE

LYSKA O.G.	
Experience of introduction of the Norwegian model of efficiency networks in local government in Eastern Europe	90
BEL G., FAGEDA X., WARNER M.E.	
Is private production of public services cheaper than public production? A meta-regression analysis of solid waste and water services	103

SCIENTIFIC INFORMATION

POLYAKOVA A.G., SIMAROVA I.S.	
Managing the regional development of Western Siberia concerning economic space relatedness	141
MOLYARENKO O.A.	
Information basis of authorities' actions at the local level	162
BORISOVA E.I.	
Homeowners associations in Russia	177

PERSONNEL POLICIES

MAGOMEDOV K.O.	
On effectiveness of corruption counteraction in public administration	201

СИСТЕМНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ МЕЖГОСУДАРСТВЕННОГО ГУМАНИТАРНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

Королев В.А., Локтев Н.П., Сластихина И.Ю.*

Аннотация

Предмет анализа - опыт организации и управления такими программами в ЕС, в рамках СНГ и ЕврАзЭС.

Авторами представлены алгоритмы действий органов управления и государств-участников таких программ. Дан критический анализ методологических, методических, организационных и финансовых аспектов формирования и реализации межгосударственных программ и проектов. Проанализированы недостатки существующих методов формирования и реализации межгосударственных программ на пространстве СНГ, препятствующие их эффективной реализации. Обоснована схема управления межгосударственной программой инновационного сотрудничества государств - участников СНГ, предусматривающая создание и использование новых институтов и инфраструктуры межгосударственного сотрудничества в гуманитарной сфере. В выводах и рекомендациях предложены меры по совершенствованию механизмов управления международным гуманитарным сотрудничеством в России, в том числе межгосударственными программами, учитывающие лучшие практики ведущих зарубежных стран.

Ключевые слова: международное гуманитарное сотрудничество; международное развитие; межгосударственная программа; управление программами и проектами; «мягкая сила»; системный подход.

* Королев Владимир Александрович – кандидат экономических наук, старший научный сотрудник, заместитель директора Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 101000 Российской Федерации, Москва, Мясницкая, 9/11.

E-mail: vkorolev@hse.ru

Локтев Николай Павлович – младший научный сотрудник Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 101000 Российской Федерации, Москва, Мясницкая, 9/11.

E-mail: nloktev@hse.ru

Сластихина Ирина Юрьевна – младший научный сотрудник Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 101000 Российской Федерации, Москва, Мясницкая, 9/11.

E-mail: isylastuhina@hse.ru

Государство ежегодно прямо и опосредованно тратит миллиарды долларов на реализацию мероприятий и проектов, определяющих позиционирование Российской Федерации в мировом сообществе.

К сожалению, в Российской Федерации управление использованием потенциала «мягкой силы» не стало объектом целенаправленной координации и системного анализа. Это снижает эффективность бюджетных и внебюджетных расходов, не позволяет проводить комплексный мониторинг качества и эффективности соответствующей деятельности, не обеспечивает необходимый синергетический эффект, связанный с переходом от присутствия к влиянию российской «мягкой силы» на современные международные отношения.

Достижение поставленных в концептуальных документах Российской Федерации целей применительно к сфере международного гуманитарного сотрудничества требует анализа основных механизмов реализации российского потенциала «мягкой силы», источников и масштабов их финансирования, выявления недостатков в организации стимулирования, регулирования, учета, отчетности и координации международной деятельности.

На рисунке 1 в схематичном виде представлены совокупность этих механизмов и основные источники их финансирования. Для каждого из механизмов российскими и международными нормативными актами установлена своя система проектирования расходов и учета результатов деятельности.

Предложенная группировка механизмов по программному и вне-программному принципам открывает возможность осуществлять анализ качества важнейших из них и предлагать меры по совершенствованию государственного управленческого инструментария. Очевидны многоканальность реализации российского потенциала «мягкой силы» и, соответственно, сложность и объективная необходимость координации работы национальных субъектов, осуществляющих деятельность в сфере международного гуманитарного сотрудничества.

Весь комплекс в настоящее время не скоординированных между собой механизмов, мероприятий и отдельных действий государства, бизнеса и общества может и должен стать предметом системного анализа, регулирования и бюджетного планирования. Для реализации такой работы представляется целесообразным использовать широко зарекомендовавшие себя теоретические подходы, методики и практический опыт управления проектами как средство достижения стратегических целей организаций.

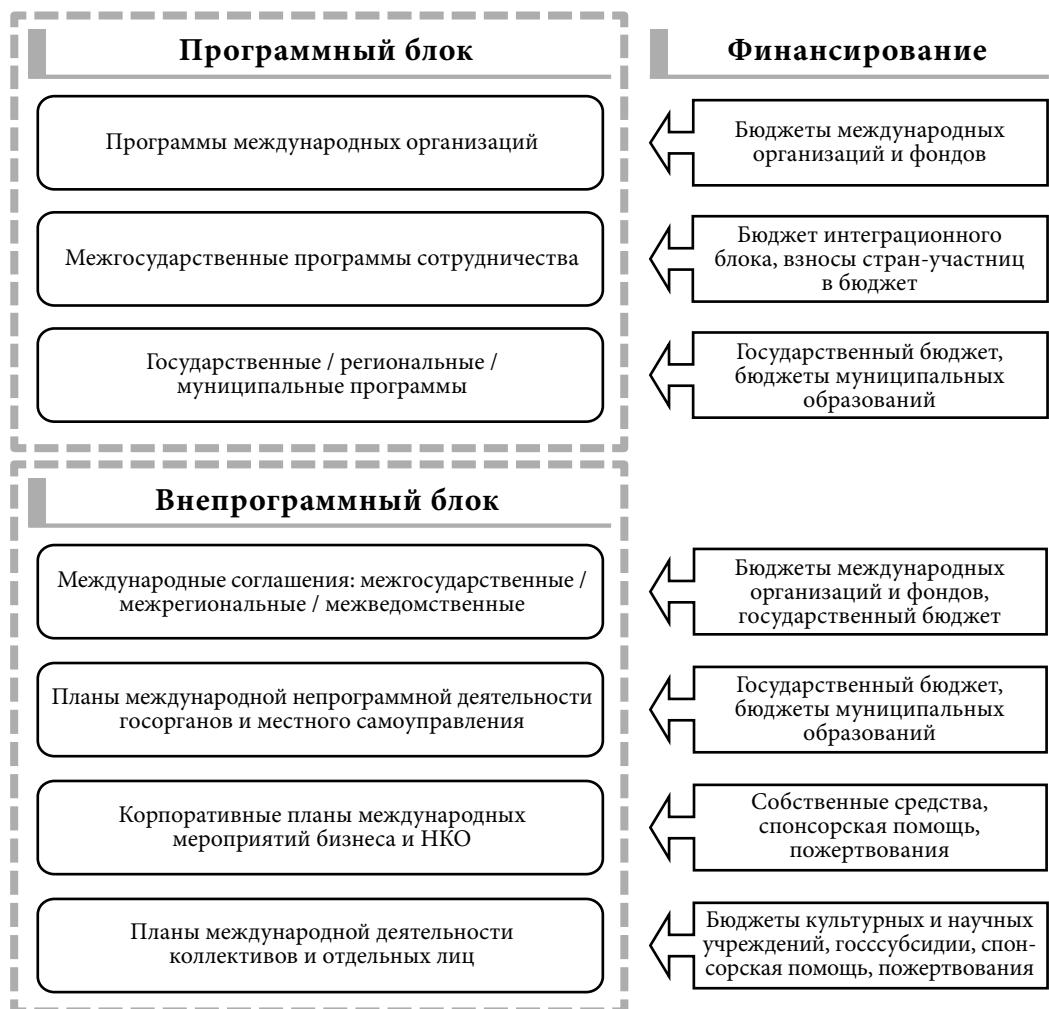
В настоящее время предложено большое количество определений проекта, но в целом все они могут быть применены при планировании реализации потенциала «мягкой силы». Так, под проектом понимается:

- «ограниченное во времени целенаправленное изменение отдельной системы с установленными требованиями к качеству результатов, возможными рамками расхода средств и ресурсов и специфической организацией» (Бурков В.Н., Новиков Д.А., 1997);

- «организованное усилие, ограниченное по времени и ресурсам, направленное на достижение конкретной цели» (Tuman, G.J., 1983);
- «набор действий, ограниченных во времени и пространстве, реализующихся в определенном социально-экономическом и политическом контексте для достижения конкретной цели по заданному плану, корректируемому реальной ситуацией» (Declerck, R., Debourse, J. & Declerck, J., 1997).

Рисунок 1

Механизмы реализации российского потенциала «мягкой силы»



Поскольку проекты могут различаться по масштабу, в частности по охвату территории, количеству вовлеченных в его реализацию человеческих и материальных ресурсов, уровню принятия решений, проект может иметь комплексный характер (Pinto, J.K. & Slevin, D.P., 1988), а именно решать несколько взаимосвязанных задач и включать в себя несколько подпроектов или программ. В данном случае, может быть сформирован долгосрочный

«мегапроект» по развитию потенциала «мягкой силы» и организации его эффективного использования, в рамках которого будут объединены программные инструменты государства, корпоративные проекты и отдельные гражданские инициативы.

Данная практика получает все большее распространение в мире. Например, в Японии на протяжении нескольких лет проводится аналогичная работа, результатом которой стала разработка крупного брэндинг-проекта «Cool Japan» (The Japan Foundation, 2014), призванного не только сформировать привлекательный имидж Японии в мире, но и создать благоприятную внешнюю среду для решения внешнеполитических задач государства и продвижения интересов национальных предпринимателей.

В случае с Российской Федерацией фактически речь идет о проекте по «системному улучшению имиджа России в мире». Проектирование этой деятельности сделает возможным управление, мониторинг, координацию и оценку результатов, что в конечном счете позволит добиться синергии различных инициатив по продвижению интересов России в мире. Определенную сложность в данном случае будет представлять оценка степени достижения поставленной цели, для чего потребуется разработка специфичных показателей и индикаторов. Тем не менее проектирование данной деятельности позволит систематизировать имеющиеся в распоряжении государства инструменты «мягкой силы» и повысить эффективность ее применения. Одними из таких инструментов являются межгосударственные программы с участием Российской Федерации.

Данные программы реализуются по инициативе как отдельных стран, так и межгосударственных органов интеграционных блоков. Для управления такими программами, существенная часть которых представляет собой донорскую помощь развивающимся территориям, создаются специализированные внешнеполитические ведомства: USAid (Агентство международного развития США), DFID (Британский департамент международного развития), CIDA (Канадское агентство международного развития), AUSAid (Australian Agency for International Development), EuropeAid (Директорат по развитию и сотрудничеству ЕС) и многие другие. Существование и деятельность перечисленных организаций является одним из наиболее наглядных примеров институализации «мягкой силы» и управления проектами по продвижению государственных интересов за рубежом.

В рамках интеграционных группировок реализуется большое количество межгосударственных программ, в особенности в ЕС (WelcomEurope, 2014), представляющих собой инструмент сотрудничества и укрепления партнерских связей стран-участниц, равно как и инструмент «мягкой силы».

В Российской Федерации ведущая роль в этой сфере отведена Федеральному агентству по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству (Россотрудничество). Ее надлежащее исполнение требует освоения международного опыта разработки и реализации межгосударственных программ.

В общем виде межгосударственная программа представляет собой закрепленную международными соглашениями двух и более стран систему взаимосвязанных проектов (мероприятий), скоординированных по целям, задачам, выделяемым ресурсам, исполнителям и срокам осуществления. Она рассматривается как инструмент, обеспечивающий достижение общих стратегических целей стран-участниц при учете ограничений правовых систем каждой из сторон, и управляемый в рамках межгосударственных и государственных органов на основе принципов открытости, равноправия и комплементарности (по отношению к внутренним программам и политикам). Главными составляющими «реализуемости» программы и ее результативности/эффективности являются политическая и ресурсная поддержка стран-участниц и проработанные механизмы и процедуры разработки и реализации программных документов.

Одной из наиболее широко используемых на Западе методик формирования межгосударственных программ является Логический рамочный подход или LFA. Это хорошо зарекомендовавший себя метод проектного и программного планирования. LFA начал использоваться разработчиками программ в США еще в 1960-е гг. и затем получил распространение по всему миру (OJEU, 2006). В общем виде LFA – это классический инструмент целевого планирования. При этом он может быть модифицирован и дополнен разработчиками проекта или программы. В Европейском союзе на основе LFA была разработана собственная модель жизненного цикла проекта и программы, которая с некоторыми оговорками применяется при разработке межгосударственных программ ЕС (European Commission, 2004).

В рамках ЕС межгосударственные инициативы, как правило, разрабатываются централизованно соответствующими отраслевыми (функциональными) Директоратами и Исполнительными агентствами Европейской Комиссии с привлечением для консультаций внешних экспертов. Для запуска работы над программой необходимо соответствие программных целей стратегическим документам ЕС, в которых задаются основные цели долгосрочного развития Евросоюза. В ходе их реализации политическое руководство ЕС спускает на уровень Директоратов предложения о разработке проектов, программ и отдельных мероприятий, которые могут далее делегироваться Исполнительным агентствам. Директораты и Агентства формируют рабочие группы по разработке программ, в рамках которых проводятся предварительная аналитическая работа по оценке текущего положения дел в соответствующей сфере и планирование программы.

Поскольку рамочный программный метод представляет собой классический инструмент управления по результатам, то ключевой предпосылкой при разработке и реализации межгосударственных программ как ЕС, так и других объединений является тезис: «Неважно, какие ресурсы задействованы или на что они использованы, существенно только их предназначение, т.е. важен конечный результат (например, повышение уровня/продолжительности жизни населения)» (Norad, 1999). Таким образом, основная предпосылка рамочного подхода состоит в том, что начинать разработку программы следует не с обсуждения действий (меро-

приятий), которые желательно предпринять, а с определения того, к чему следует стремиться (с желаемого результата/цели).

Если рассматривать разработку межгосударственных программ ЕС в рамках метода LFA, то можно выделить следующие составляющие этого процесса:

1. *Контекстный анализ* программы или анализ системы взаимосвязей (внешних условий) предполагает поиск ответов на следующие вопросы: «Какие внешние факторы значимы для достижения целей программы?», «В какой среде предполагается осуществлять программу?». С этой целью проводится первое общее «сканирование» внешних условий, в которых предполагается осуществлять программу. Часто такая диагностика осуществляется при помощи предварительного исследования и (или) посредством SWOT-анализа. Как правило, результаты SWOT фиксируются в финальной версии программного документа (Kolartctic, 2008).
2. *Анализ стейххолдеров (заинтересованных сторон)*. Под стейххолдерами понимаются физические лица и организации, выступающие как за, так и против изменений, предполагаемых программой. Стейххолдеры всегда, прямо или косвенно, воздействуют на программу, располагая разными возможностями для оказания воздействия. Идентификация всех заинтересованных сторон программы и их отношений к ней является важной частью планирования. Приступая к планированию, необходимо получить информацию от всех стейххолдеров. К примеру, при разработке программ ЕС Еврокомиссия регулярно проводит совещания с представителями заинтересованных сторон.
3. *Проблемный или ситуационный анализ* должен дать ответы на следующие вопросы: «В чем заключается основная проблема, которую предстоит решить с помощью программы?», «В чем причины проблемы?», «Каковы следствия проблемы?», «Кого затрагивает проблема?». Сложную проблему проще анализировать, если разделить ее на ряд проблемных зон (кластеров). Иногда это приводит к появлению ряда подпрограмм. На выходе данный этап должен предоставить «дерево» проблем, по которому будет наглядно видно, в чем состоят причины сложившейся ситуации и на что следует направить усилия. При этом необходимо избегать ссылок на отсутствие (недостаток) чего-либо, например финансирования, как на проблему. Не отсутствие само по себе является проблемой, а то, к чему оно приводит.
4. *Анализ целей* является одной из важнейших ступеней LFA. После идентификации тех проблем, которые призвана устраниить программа, и анализа контрагентов необходимо сформулировать цели программы. Предполагается, что цели должны быть однозначными, реалистичными и доступными измерению.
5. *Разработка детализированного плана действий*. Под действиями в данном случае понимаются работы, которые необходимо осуществить для реализации программы. Зачастую план или программа действий разрабатывается на годичный период с тем, чтобы была возможность

сконцентрироваться на ближайших задачах и обеспечить последовательное достижение долгосрочных целей программы. В частности, годовые планы применяются в Рамочных программах ЕС.

6. *Ресурсное планирование.* Ресурсы подразделяются на несколько категорий: знания и информация; кадры; денежные средства; время; помещения и оборудование. Помимо определения объемов требуемых ресурсов в плане программы четко разграничивается и закрепляется ответственность сторон в обеспечении программы ресурсами.
7. *Индикаторы достижения целей.* При выборе индикаторов предлагаются учитывать, что они должны дать ответы на следующие вопросы: «Каково предназначение программы в терминах *качества*?», «Каково предназначение программы в терминах *количества*?», «В какие сроки должны быть достигнуты цели?», «Что собой представляет целевая группа?», «К какому географическому региону либо сектору имеет отношение программа?». При этом пристальное внимание обращается на то, что еще до начала программы необходимо зафиксировать текущее значение выбранных для нее показателей.
8. *Этап анализа внешних и внутренних рисков* имеет критическое значение. Под *внешними* понимаются риски, формирующиеся вне рамок программы, т.е. факторы внешнего окружения (например, политическое развитие, природные катаклизмы, коррупция и др.). В большинстве случаев программная группа не в состоянии повлиять на эти риски. Внешние риски, в случае их материализации, могут поставить под вопрос достижение целей программы. Напротив, *внутренние* риски являются подконтрольными менеджменту программы. Это могут быть практические ситуации, такие как задержки с поставками, кадровые перестановки и т.д. Руководство программы призвано предотвращать выявленные контрагентами риски путем разработки плана профилактики и нейтрализации рисков, иными словами, плана управления рисками.
9. *Оценка институциональной ситуации разработчиками межгосударственной программы* в каждой из участвующих в программе стран. В зависимости от этой ситуации складываются более или менее благоприятные предпосылки проекта (Norad, 1999).

Одной из основ успеха программ, разрабатываемых Европейской Комиссией, является регулярная организация *рабочих совещаний по программному планированию*. Совещания позволяют избежать ошибок в определении проблем и формулировке целей.

После этого к более детальному планированию подключаются внешние эксперты, принимаются предложения национальных правительств и заключения других департаментов Европейской Комиссии. В частности, обязательным является заключение Комитета по оценке регулирующего воздействия (OPB). Результатом этой работы становится подробный план реализации проекта, включая детальный план деятельности, план-график, ресурсный анализ, исследование рисков, смета и т.д. На данном этапе в деталях определяется, каким образом будет реализована программа.

По завершению указанной работы по планированию и согласованию плана программы на уровне Европейской Комиссии рабочая группа оформляет готовый результат в виде Проекта решения, называемого Предложением. Этот документ, являющийся продуктом рабочей группы и учитывающий заключения имевших место консультаций и совещаний (отчет Комитета ОРВ, заключения внешних экспертов, консультации с экспертами от национальных правительств, с международными и неправительственными организациями, заключения других департаментов Комиссии), выносится на утверждение Собрания комиссаров. Наконец, после утверждения начинается процедура законодательного оформления предлагаемой программы.

Указанная процедура является универсальным способом ступенчатого (последовательного) утверждения инициатив Комиссии представительными органами ЕС. Данный механизм называется «Совместным решением» (рис. 2) и закреплен в Статье 294 Договора о функционировании ЕС (European Union, 2012). Он позволяет сблизить позиции органов исполнительной и законодательной власти ЕС, а также учитывать мнения национальных парламентов по принимаемым на уровне Союза решениям в ходе цепочки институциональных согласований.

Данная процедура, соответствуя принципу субсидиарности, позволяет прийти к консенсусу, удовлетворяющему все стороны, задействованные в принятии решения об утверждении программы. Кроме того, в Порядке о «Совместном решении» сказано, что принятые акты подлежат обязательному опубликованию в «Журнале ЕС» (European Commission, 2012), в результате чего с утвержденными программами могут ознакомиться все заинтересованные лица. Более того, для каждой программы впоследствии создается интернет-страница на сайте Европейской комиссии или же отдельный тематический сайт, на котором в открытом доступе присутствует вся основная информация о программе. Все это в целом является одним из ключевых каналов распространения информации о применении «мягкой силы» странами ЕС как в рамках Европы, так и в других странах.

Нормативные базы Содружества Независимых Государств и Евразийского экономического сообщества также содержат специализированные документы о порядке формирования и утверждения межгосударственных программ. В случае СНГ это «Порядок разработки, реализации и финансирования межгосударственных целевых программ Содружества Независимых Государств», утвержденный Решением Совета глав правительств СНГ от 16 апреля 2004 г.; в случае ЕврАзЭС – «Порядок разработки и реализации межгосударственных целевых программ Евразийского экономического сообщества», утвержденный Решением Межгоссовета ЕврАзЭС № 356 от 6 октября 2007 г. Важно подчеркнуть, что, несмотря на существующие недостатки обоих документов, они являются оправданной попыткой создания интегрированных нормативных актов, раскрывающих процедурные аспекты формирования, утверждения и реализации межгосударственных программ.

Рисунок 2

Процедура «Совместного решения» ЕС

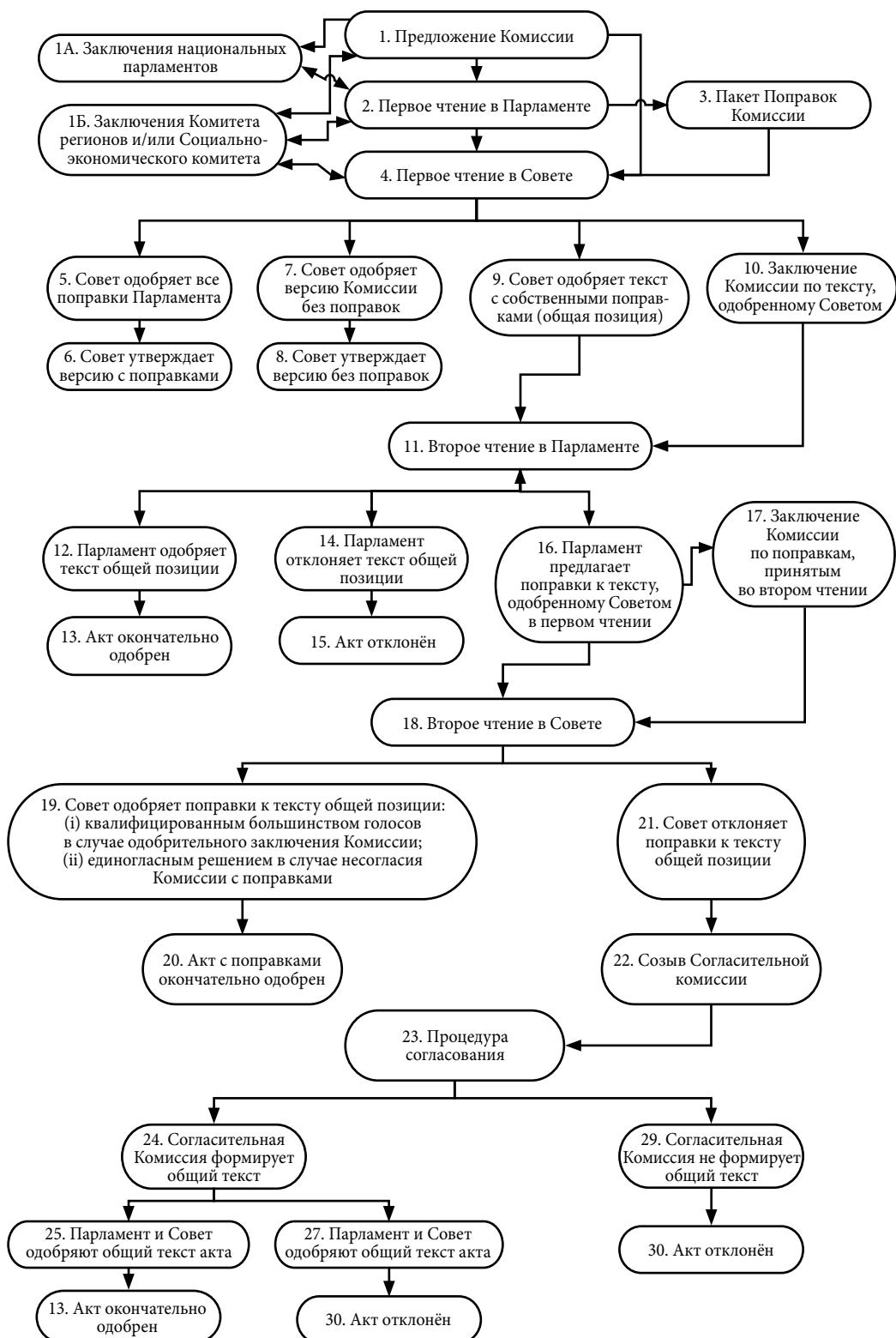
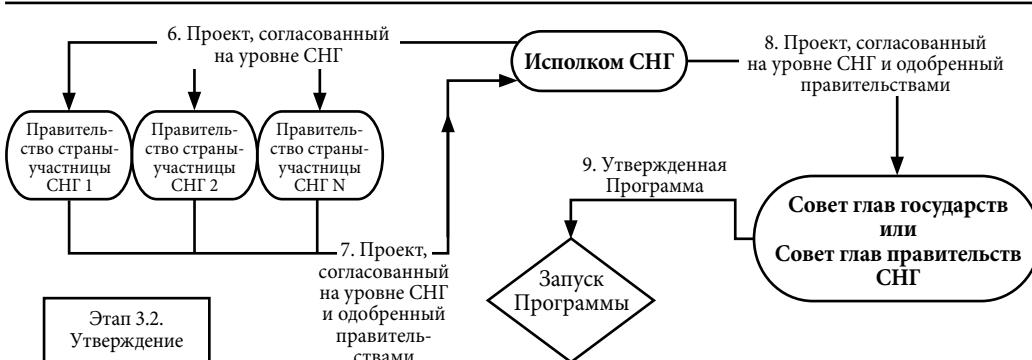
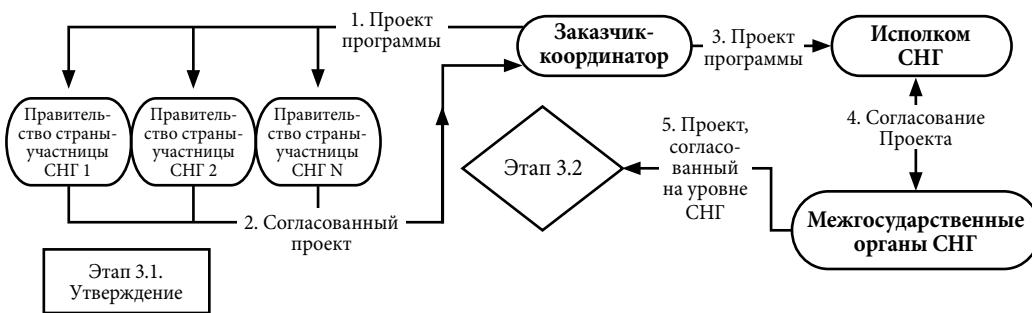
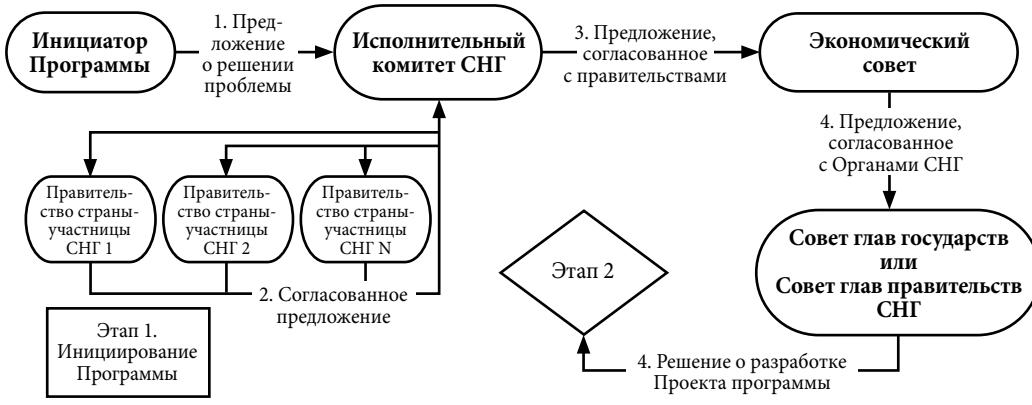


Рисунок 3

Алгоритм разработки межгосударственных программ (целевых) СНГ согласно существующему Порядку



В соответствии с «Порядком разработки, реализации и финансирования межгосударственных целевых программ Содружества Независимых Государств» (далее «Порядок СНГ») в СНГ предусмотрена процедура разработки и утверждения целевых межгосударственных программ (рис. 3), предполагающих предварительное согласование источников и механизмов финансирования программы. Однако такое согласование сильно затруднено в условиях отсутствия централизованного бюджета Содружества, а также механизма гармонизации бюджетных процессов государств-участников. При этом за рамками действия данного документа, как и аналогичного Порядка ЕврАзЭС, остается механизм формирования программ других типов, таких как, например, более сложные рамочные программы.

Характерной особенностью, отличающей модель формирования программ СНГ от модели ЕС, является тот факт, что разработка программы формально ведется разработчиками, представляющими интересы нескольких государств-участников. Данный процесс координируется единым заказчиком-координатором и реализуется головным разработчиком. Интегратором коллективных усилий и своего рода заинтересованным посредником в данном случае выступает Исполнительный Комитет СНГ и его органы, которые служат независимым арбитром в достижении консенсуса по возникающим дискуссионным вопросам и институтом обмена информацией между правительствами национальных государств и межгосударственными органами Содружества. С одной стороны, подобная децентрализация позволяет лучше учесть особенности и внутреннюю специфику каждого из государств-участников программы при ее формировании. С другой – такой подход к разработке программ может свидетельствовать о незначительном уровне интеграции в Содружестве и, следовательно, о весьма ограниченных возможностях межгосударственных органов СНГ влиять на результативность реализации программ.

Иначе происходит формирование и утверждение межгосударственных программ в рамках Евразийского экономического сообщества. Как уже упоминалось, в ЕврАзЭС также был утвержден «Порядок разработки и реализации межгосударственных программ». Указанный документ во многом базируется на соответствующем порядке СНГ. Например, в части положений, касающихся «заказчика-координатора», «государственного заказчика», «разработчиков» и их взаимоотношений, оба документа практически совпадают. Однако многие положения порядка ЕврАзЭС обладают большей глубиной и детализацией. Прежде всего здесь стоит указать на два различных определения самой межгосударственной программы, предлагаемой в данных нормативных актах. В Порядке СНГ определения как такового нет, а только указывается, что «Межгосударственные целевые программы СНГ включают комплекс мероприятий, увязанных по ресурсам, исполнителям и срокам их осуществления». Назначение межгосударственной программы в данной формулировке опущено, отсутствует ее четкое определение. Напротив, Порядок ЕврАзЭС предлагает развернутую дефиницию: «Межгосударственная целевая программа представляет собой увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления ком-

плекс социально-экономических, организационно-хозяйственных, научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение поставленных задач в области экономического, научно-технического, экологического, социального и культурного развития государств-членов ЕврАзЭС» (Межгосударственный Совет ЕврАзЭС, 2007). Здесь уже раскрыты суть и цели целевой межгосударственной программы.

Кроме этого, важное различие данных документов состоит в том, что Порядок СНГ в большей степени ориентирован на индивидуализированные интересы отдельных акторов стран-членов Содружества, нежели Порядок ЕврАзЭС. Это проявляется прежде всего в указании критерииев, на которые следует ориентироваться при выборе проблемы, решаемой программным путем на межгосударственном уровне.

Так, в Порядке СНГ указаны среди данных факторов: «значимость проблемы и невозможность ее решения в приемлемые сроки за счет использования действующих рыночных механизмов или программ национального уровня; принципиальная новизна и эффективность решения проблемы; приоритеты и цели социально-экономического развития, направления структурной и научно-технической политики государств – участников СНГ».

В рамках ЕврАзЭС такими факторами являются: «приоритеты и цели Евразийского экономического сообщества, а также социально-экономического развития государств-членов ЕврАзЭС, прогнозы развития общегосударственных потребностей и финансовых ресурсов, результаты анализа экономического, социального и экологического состояния государств, внешнеполитические и внешнеэкономические условия, а также имеющиеся международные обязательства» (Межгосударственный Совет ЕврАзЭС, 2007).

Таким образом, ЕврАзЭС при реализации межгосударственных программ в большей степени ориентировано на коллективные интересы и приоритеты всего блока, а также учитывает данные, необходимые для долгосрочного стратегического планирования, будь то прогнозы развития общегосударственных потребностей или же результаты анализа социально-экономического положения государств. Важно отметить, что программы ЕврАзЭС призваны учитывать также и внешние по отношению к блоку факторы, такие как внешние условия и международные обязательства.

Процедура разработки межгосударственных программ ЕврАзЭС отражена на схемах (рисунки 4, 5).

Таким образом, при сходстве Порядков формирования межгосударственных программ СНГ и ЕврАзЭС модель последнего представляется более проработанной и отвечающей стратегическим целям развития и интеграции блока. При сохранении значительной роли национальных правительств, что является вполне оправданным, в модели, предлагаемой Порядком ЕврАзЭС, большее значение отведено роли наднациональных органов, что, в свою очередь, способствует укреплению целостности и более слаженной деятельности Сообщества.

Рисунок 4

Алгоритм инициирования и разработки межгосударственных целевых программ ЕврАзЭС

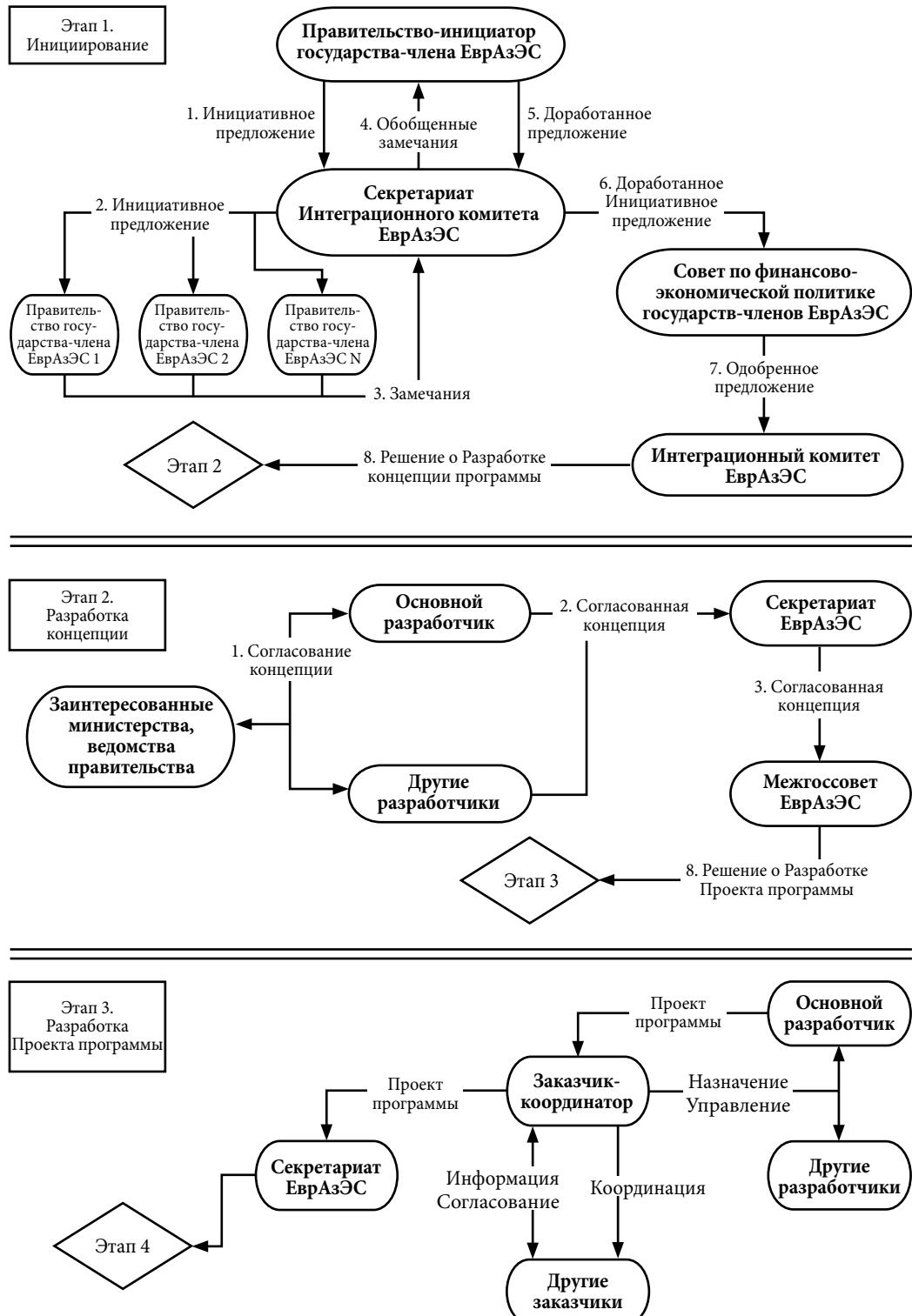
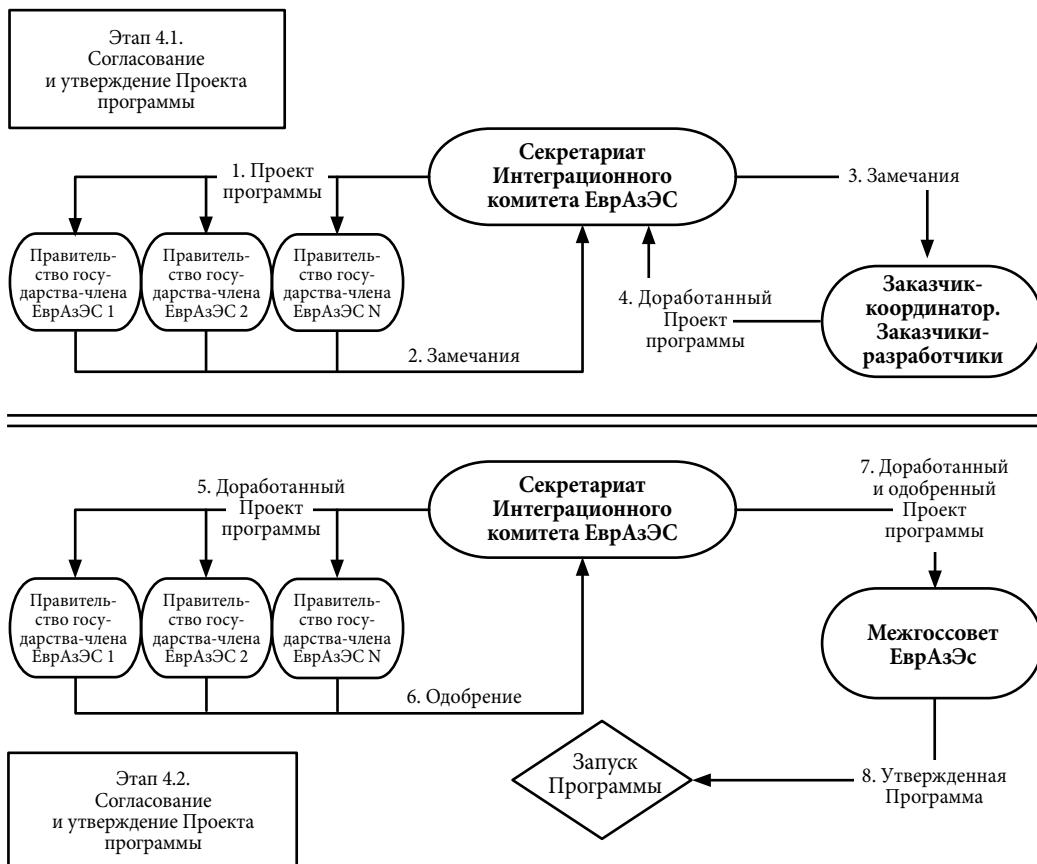


Рисунок 5

Алгоритм согласования и утверждения межгосударственных целевых программ ЕврАзЭС



Однако оба документа в сравнении с подходами ЕС имеют некоторые пробелы. В них не нашлось места требованию анализа рисков и механизмам взаимодействия при планировании программы. Кроме того, не отражена возможность разработки рамочных программ, которые в настоящее время являются одним из ключевых механизмов реализации потенциала «мягкой силы» в других интеграционных блоках. Мировая практика разработки рамочных программ доказала свою эффективность, являясь важным видом программного планирования, ориентированного не на освоение выделенного бюджета, но на достижение социально и экономически значимых результатов.

К сожалению, документы, регламентирующие отношения участников интеграционных группировок на постсоветском пространстве, не раскрывают механизмов доведения информации о программах до потенциальных участников и взаимодействия с ними, т.е. ключевых инструментов коммуникации и менеджмента программы, зарекомендовавших себя в ходе реализации 7-й Рамочной программы ЕС и других зарубежных программных инициатив.

Рассмотренные недостатки в существующих методах формирования и реализации межгосударственных программ на пространстве СНГ проявили себя при разработке наиболее масштабного программного документа СНГ – «Межгосударственной программы инновационного сотрудничества государств – участников СНГ на период до 2020 года». Являясь по своей сути рамочной, разработанная программа оказалась вне сферы действия существующего Порядка СНГ. При этом разработчиками данного документа был учтен лучший мировой и российский опыт реализации подобного рода межгосударственных инициатив. В результате в документе предложена структура управления рамочной межгосударственной программой, которая может быть рекомендована в качестве типовой для реализации последующих программных инициатив как для СНГ, так и для других интеграционных объединений.

Для организации управления межгосударственной программой СНГ были предложены следующие руководящие принципы:

- разделение ключевых управленческих функций между различными звеньями;
- независимая экспертиза инновационных проектов, на основе которой принимается решение о финансировании и продвижении проекта;
- прозрачность механизма принятия решений и мониторинга;
- обеспечение нормативного, методического и информационного единства;
- обеспечение участия в управлении реализацией программы представителей национальных государственных заказчиков и национальных разработчиков, международных и межгосударственных инвесторов, органов отраслевого сотрудничества СНГ, а также представителей бизнеса и науки.

В силу рамочного характера программы ее содержательное наполнение осуществляется за счет включения межгосударственных целевых программ (подпрограмм рамочной программы), а также отдельных проектов и мероприятий. Отбор проектов мероприятий программы и их исполнителей предусмотрен на конкурсной основе. На рисунке 6 показана схема управления Межгосударственной программой инновационного сотрудничества государств – участников СНГ до 2020 г., которая может стать типовой для других рамочных программ.

Центральное место в системе управления закреплено за *заказчиком-координатором*, который несет ответственность за реализацию программы в целом. Он координирует деятельность заказчиков; подготавливает и представляет сводные бюджетные заявки на финансирование мероприятий программы на очередной финансовый год; представляет в Исполнительный комитет СНГ доклад о ходе реализации программы; составляет организационно-финансовый план мероприятий по реализации программы; разрабатывает дополнительные меры по привлечению средств внебюджетных источников в случае сокращения объема финансирования; осуществляет управление деятельностью национальных исполнителей мероприятий программы; организует применение информационных технологий в целях управления и контроля за ходом реализации программы. Важная, но процедурно сложно реализуемая функция – согласование с национальными госу-

дарственными заказчиками и основными заинтересованными участниками программы возможных сроков выполнения мероприятий, объемов и источников финансирования. Сложность заключается в том, что национальный орган исполнительной власти – заказчик программы – не является реальным интересантом в реализации конкретных программных мероприятий или проектов и должен взаимодействовать в своей стране с целым рядом профильных заказчиков – распорядителей бюджетных средств.

Возложенные на заказчика-координатора функции предоставления в высшие органы СНГ статистической, справочной и аналитической информации о реализации мероприятий программы организация взаимодействия с заказчиками-координаторами Межгосударственных целевых программ (далее – МЦП), инновационных и инвестиционных проектов и координации их деятельности требуют формирования в структуре заказчика-координатора специальной службы, обеспеченной кадрами и необходимым финансированием.

Головной разработчик программы и национальные разработчики программы после принятия программы наделяются соответственно статусом *координационно-методического центра и национальных контактных центров*: участвуют в реализации и сопровождении мероприятий программы; организуют подбор и предварительную экспертизу инновационных проектов на национальном уровне; вносят совместные предложения по уточнению целевых индикаторов и расходов, а также совершенствованию механизма реализации программы; организуют мониторинг программных мероприятий, инновационных проектов и целевых индикаторов и показателей программы; организуют экспертную проверку хода реализации отдельных мероприятий и участвуют в деятельности Экспертного совета программы; участвуют в подготовке доклада о ходе работ по реализации программы, достигнутых результатах и эффективности использования финансовых средств.

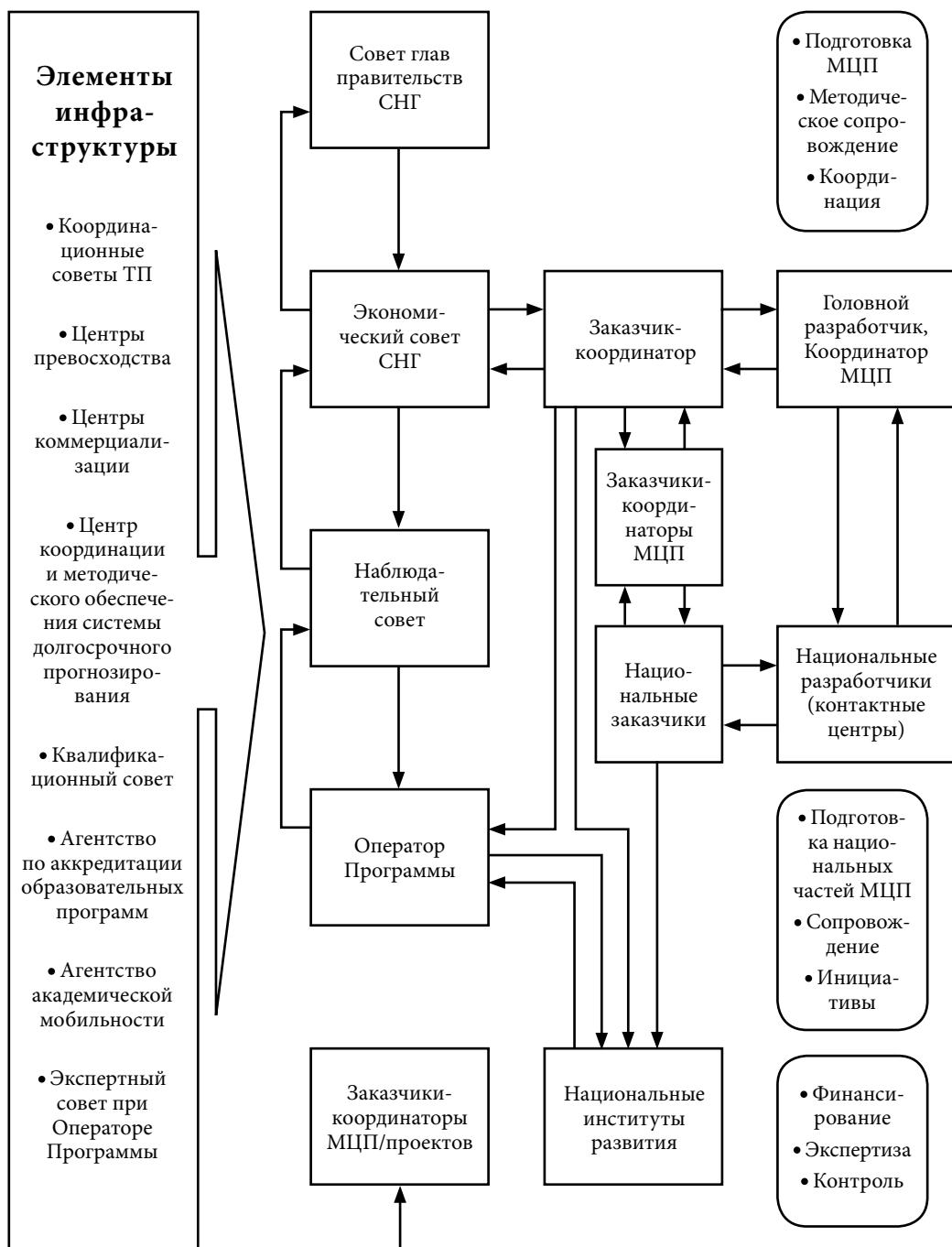
Помимо этого в структуре управления программой выделены следующие ключевые элементы:

1. *Наблюдательный совет Программы* осуществляет: выработку рекомендаций и предложений стратегического характера; согласование проектов МЦП, вносимых заказчиком-координатором на утверждение Советом глав правительств СНГ; внесение предложений на рассмотрение Совета глав правительств СНГ о введении МЦП в состав программы; рассмотрение и утверждение ежегодных содержательных отчетов по реализации программы; подготовку рекомендаций по необходимой корректировке программы, улучшению координации и повышению эффективности деятельности участников в рамках программы; принятие решений о придании технологическим платформам, инновационным и инвестиционным проектам статуса «программных». Наблюдательный совет готовит рекомендации для Совета глав правительств СНГ по внедрению и распространению результатов реализации программы; организует контроль за ходом и эффективностью реализации программы; заслушивает руководителей заказчика-координатора и оператора программы о ходе и результатах реализации программы. Роль Наблюдательного совета Программы может органично исполняться Межгосударственным со-

ветом по сотрудничеству в научно-технической и инновационной сферах государств-участников Содружества Независимых Государств.

Рисунок 6

Схема управления межгосударственной программой инновационного сотрудничества государств-участников СНГ до 2020 г.



2. *Оператор программы* организует подготовку МЦП, их практическую реализацию и мониторинг, содействует заказчикам – координаторам и национальным контактным центрам в оперативном решении вопросов исполнения программных мероприятий, инновационных и инвестиционных проектов.

Важная роль разработчиками МЦП отводилась инфраструктуре реализации этой Программы, призванной обеспечить эффективную реализацию программных мероприятий.

Отметим, что данная структура системы управления в целом соответствует модели управления программами, представленной в «Стандарте управления программами» (PMI, 2006). Института проектного управления (США), являющегося на сегодняшний день признанным авторитетом в сфере проектного менеджмента, и может быть рекомендована в качестве типовой. Для внедрения данных механизмов в практику управления программами интеграционных объединений на пространстве СНГ требуется их нормативное закрепление на уровне соответствующих интеграционных объединений. Это, в свою очередь, позволит существенно укрепить инфраструктуру применения «мягкой силы» и эффективность ее применения в интересах Российской Федерации в отношениях с партнерами как на пространстве СНГ, так и на других территориях.

В результате проведенного анализа можно сделать следующие выводы:

1. Многоканальность реализации российского потенциала «мягкой силы», многообразие механизмов проектирования расходов и учета результатов деятельности, регулируемых российскими и международными нормативными правовыми актами, требуют развития институтов координации работы национальных субъектов, осуществляющих деятельность в сфере международного гуманитарного сотрудничества.

Такими механизмами являются: программы международных организаций, в том числе осуществляемых в рамках официальной помощи развитию, имеющих гуманитарную составляющую; межгосударственные программы сотрудничества; государственные и муниципальные программы; международные межгосударственные, межрегиональные и межведомственные соглашения; планы международных мероприятий некоммерческих организаций и иных субъектов (юридических и физических лиц) международной деятельности.

2. Вместе с тем в Российской Федерации управление потенциалом «мягкой силы» не стало объектом координации и системного анализа. Это снижает эффективность бюджетных и внебюджетных расходов на эти цели, не стимулирует переход от формального присутствия к усилению реального политического, экономического и культурного влияния нашей страны в государствах-объектах российской «мягкой силы».

3. В качестве мер по совершенствованию указанных механизмов в соответствии с лучшими практиками ведущих зарубежных стран предлагается:

- рассмотреть возможность принятия российского нормативного правового акта по законодательному закреплению функций системати-

- ческого мониторинга результатов участия Российской Федерации в международном гуманитарном сотрудничестве;
- инициировать работу по совершенствованию нормативной, методологической и методической основы для разработки и реализации межгосударственных программ СНГ, ЕврАзЭС и других интеграционных объединений с участием Российской Федерации как стратегического инструмента укрепления потенциала реализации «мягкой силы» в интересах РФ;
 - создать межведомственный орган по координации участия исполнительной власти, муниципальных образований и неправительственных организаций в международном гуманитарном сотрудничестве Российской Федерации, определив в качестве его основных функций подготовку предложений Правительству Российской Федерации по определению приоритетов, конкретных целей по направлениям сотрудничества и странам, подготовку предложений по повышению эффективности участия в программах и проектах международных организаций, выработку мер по активной пропаганде за рубежом позитивных результатов этого участия.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бурков В.Н., Новиков Д.А. (1997). Как управлять проектами. М.: Синтег.
2. Всемирный банк (2011). Отчет № 65115-RU. Стратегия партнерства (КПС) Международного банка реконструкции и развития, Международной финансовой корпорации и многостороннего агентства по инвестиционным гарантиям с Российской Федерацией на 2012–2016 годы. Документ Всемирного банка. 18 ноября 2011 г. Режим доступа: <http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2011/12/CPSrus12192011clean.pdf>
3. Межгосударственный совет ЕврАзЭС (2007). Решение Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества № 356 «Порядок разработки и реализации межгосударственных целевых программ Евразийского экономического сообщества» от 6 октября 2007 г. / Правовая система «Гарант».
4. Совет глав государств СНГ (2004). Решение Совета глав государств СНГ от 16 апреля 2004 г. «Порядок разработки, реализации и финансирования межгосударственных целевых программ Содружества Независимых Государств» / Правовая система «Гарант».

5. Совет глав правительств СНГ (2011). Решение Совета глав правительств СНГ от 18 октября 2011 г. «О Межгосударственной программе инновационного сотрудничества государств-участников СНГ на период до 2020 года» / Правовая система «Гарант».
6. Declerck, R., Debourse, J., & Declerck, J. (1997). *Le ménagement stratégique: contrôle d'irréversibilité*. Lille: Les éditions ESC Lille.
7. European Commission (2004). *Guidelines on Aid Delivery Methods. Volume 1: Project Cycle Management* / Brussels: European Commission.
8. European Commission (2012). *Ordinary Legislative Procedure «Step by Step»* – Режим доступа: http://ec.europa.eu/codecision/stepbystep/text/index_en.htm/
9. European Union (2012). *Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union*. Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0001:01:EN:HTML/>
10. Kolarctic (2008). *ENPI CBC 2007–2013*. Режим доступа: <http://www.kolarcticenpi.info/ru/documents/>
11. Norad (2005). *Development Cooperation Manual* / Oslo: Norwegian Agency for Development Cooperation.
12. Norad (1999). *Logical Framework Approach (LFA): Handbook for objectives oriented planning (Fourth Edition)* / Oslo: Norwegian Agency for Development Cooperation.
13. OJEU (2006). *Decision № 1720/2006/EC of the European Parliament and of the Council of 15 November 2006 establishing an action programme in the field of lifelong learning* // Brussels: Official Journal of the European Union.
14. Pinto, J.K. & Slevin, D.P. (1988). *Project Success: Definitions and Measurement Techniques*. *Project Management Journal*, 19 (1), 67–72.
15. PMI (2006). *The Standard for Program Management* / Newtown Square: Project Management Institute Inc.
16. The Japan Foundation (2014). Режим доступа: <http://jpfmw.ru/ru/about/o-fonde.html>
17. Tuman, G.J. (1983). *Development and implementation of effective project management information and control systems*, in Cleland, D.I. & King, W.R. (eds.) *Project management handbook*. New York: Van Nostrand Reinhold Co., 495–532.
18. WelcomEurope (2014). *List of all EU funding programmes managed by the European Commission and the EU – Updated 2014–2020*. Режим доступа: <http://www.welcomeurope.com/list-european-funds.html>

SYSTEMATIC ORGANIZATION OF INTERSTATE HUMANITARIAN COOPERATION

Korolev Vladimir A.

PhD, Director of the Institute of Public Administration
and Municipal Management, HSE.
E-mail: vkorolev@hse.ru

Loktev Nikolay P.

Junior Researcher of the Institute of Public Administration
and Municipal Management, HSE
E-mail: nloktev@hse.ru

Slastikhina Irina Yu.

Junior Researcher of the Institute of Public Administration
and Municipal Management, HSE.
Address: National Research University Higher School of Economics,
9/11 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russian Federation.
E-mail: iyslastuhina@hse.ru

Abstract

International humanitarian cooperation is one of the ways for Russia to propagate its interests abroad and maintain its image of a modern democratic state in front of the world community. The article discloses the multichannel implementation of Russia's "soft power" potential, shows the necessity of a systemic organization of international humanitarian links, proposes the grouping of the implementation mechanisms of Russia's potential "soft power" into program and extracurricular blocs.

The object of the analysis is internationally recognized mechanisms of forming interstate programs, international projects of different scale, and activities involving all bodies of state power, numerous non-government corporations and organizations.

The subject of the analysis is the experience of organizing and managing such programs within CIS and EurAsEC.

The authors present the action algorithms of administration bodies and states-participants of such programs; analyze and assess methodological, organizational and financial aspects of the formation and implementation of interstate programs and projects; reveal shortcomings in the existing methods to form and implement international programs and projects in the CIS space, which make an effective implementation of such programs difficult; substantiate the scheme for managing the interstate program of innovation cooperation between CIS states-participants that provides for setting up and using new institutes and infrastructure for the interstate cooperation in the humanitarian field. The article concludes and recommends by proposing measures to improve the mechanisms of managing international humanitarian cooperation in Russia and interstate programs that take into account the best practices of the leading foreign countries.

Keywords: international humanitarian cooperation; international development; interstate program; program and project management; «soft power»; system approach.

REFERENCES

1. Burkov, V.N., Novikov, D.A. (1997). *Kak upravljat' proektami*. [How to manage projects] Moscow: Sinteg.
2. Council of government heads of CIS. (2011). *Reshenie Soveta glav pravitelstv SNG "O Mezhgosudarstvennoy programme innovatsionnogo sotrudnichestva gosudarstv-uchastnikov SNG na period do 2020 goda" ot 18.10.2011* Resolution of the Council of government heads of CIS “On the interstate program for the innovation cooperation among the member states of CIS for the period up to 2020” from 18.10.2011]. System GARANT.
3. Council of state heads of CIS. (2004). *Reshenie Soveta glav gosudarstv SNG "O Poryadke razrabotki, realizatsii i finansirovaniyu mezhgosudarstvennyh tselevykh programm Sodruzhestva nezavisimykh gosudarstv" ot 16.04.2004* [Resolution of the Council of state heads of CIS “On the procedure of the development, implementation and financing of interstate target programs of the Eurasian Economic Community”]. System GARANT.
4. Declerck, R., Debourg, J. & Declerck, J. (1997). *Le management stratégique: contrôle de l'irréversibilité*. Lille: Les éditions ESC Lille.
5. European Commission. (2004). *Guidelines on Aid Delivery Methods. Volume 1: Project Cycle Management*. Brussels: European Commission.
6. European Commission. (2012). *Ordinary Legislative Procedure «Step by Step»*. Available: http://ec.europa.eu/codecision/stepbystep/text/index_en.htm/
7. European Union. (2012). *Consolidated versions of the Treaty on the European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union*. Available: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0001:01:EN:HTML>
8. Intergovernmental Council of EAEC. (2007). *Reshenie Mezhgosudarstvennogo Soveta Evrazijskogo ekonomicheskogo soobshchestva N356 «Poryadok razrabotki i realizatsii mezhgosudarstvennyh tselevykh programm Evrazijskogo ekonomicheskogo soobshchestva* [Resolution of the Intergovernmental Council of the Eurasian Economic Community N 356 “Development and implementation method of interstate target programs of the Eurasian Economic Community”]. 6.10.2007. System GARANT.
9. Kolarctic. (2008). *ENPI CBC 2007–2013*. Available: <http://www.kolarcticenpi.info/ru/documents/>
10. Norad. (2005). *Development Cooperation Manual*. Oslo: Norwegian Agency for Development Cooperation.
11. Norad. (1999). *Logical Framework Approach (LFA): Handbook for objectives oriented planning (Fourth Edition)*. Oslo: Norwegian Agency for Development Cooperation.
12. OJEU. (2006). *Decision No 1720/2006/EC of the European Parliament and of the Council of 15 November 2006 establishing an action program in the field of lifelong learning*. Brussels: Official Journal of the European Union. L 327/45 (24.11.2006). Available: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32006D1720>

13. Pinto, J.K. & Slevin, D.P. (1988). Project Success: Definitions and Measurement Techniques. *Project Management Journal*, vol. 19, n. 1, pp. 67–72.
14. PMI. (2006). *The Standard for Program Management*. Newtown Square: Project Management Institute Inc.
15. The Japan Foundation (2014). Available: <http://jpfmw.ru/ru/about/o-fonde.html>
16. Tuman, G.J. & King, W.R. (Eds.) (1983). *Development and implementation of effective project management information and control systems*, in Cleland. Project management handbook. New York: Van Nostrand Reinhold Co., pp. 495–532.
17. WelcomEurope. (2014). *List of all EU funding programmes managed by the European Commission and the EU – Updated 2014–2020*. Available: <http://www.welcomeurope.com/list-european-funds.html>
18. World Bank. (2011). Report N 65115-RU. Strategia partnerstva (KPS) Mezhdunarodnogo banka rekonstruktsii i razvitiya, Mezhdunarodnoy finansovoy korporatsii i mnogostoronnego agenstva po investitsionnym garantiyam s Rossiyskoy Federatsiei na 2012–2016 gody. [Partnership strategy of International Bank for Reconstruction and Development, International Finance Corporation and Multilateral Investment Guarantee Agency with the Russian Federation for 2012–2016]. *World Bank Paper*, 18.11.2011. Available: <http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2011/12/CPSrus12192011clean.pdf>

МЕЖСЕКТОРАЛЬНАЯ МОБИЛЬНОСТЬ НАУЧНЫХ КАДРОВ – МИРОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ОСОБЕННОСТИ РОССИИ*

Дежина И.Г.**

Аннотация

Теоретические исследования связывают внутреннюю мобильность (переход исследователей из одних научных организаций и вузов в другие внутри страны, а также некоторые формы совместительства, такие как консалтинг профессоров в компаниях) с понятиями человеческого и социального капитала и обосновывают ее эффективность с точки зрения трансфера знаний, повышения квалификации кадров и роста инновационности экономики. Эмпирические оценки внутренней мобильности исследователей показывают, что она положительно связана с ростом научной продуктивности, однако однозначно утверждать, что именно мобильность оказывает решающее влияние на такие результаты, как публикационная и патентная активность, нельзя.

Для уточнения текущей российской ситуации был проведен пилотный опрос исследователей из трех секторов российской науки – академического, вузовского и предпринимательского. Он показал, что внутренняя мобильность низкая во всех секторах науки. Были выделены три основные причины такого положения: традиции найма, низкое качество кадров и высокий средний возраст исследователей. По итогам опроса предложен ряд практических мер, которые могли бы способствовать росту внутренней мобильности исследователей.

Ключевые слова: внутренняя мобильность; межсекторальная мобильность; исследователи; продуктивность; государственная политика; меры.

Понятие внутренней мобильности

Понятие мобильности тесно связано с концепцией человеческого и социального капитала. Под научным и техническим человеческим капиталом понимается совокупность научных, технических и социальных знаний, умений и ресурсов, которые присущи индивидууму (Bozeman & Corley, 2004). Это включает как основы человеческого капитала (полученное образование, дополнительное обучение), так и сложившиеся социальные

* Исследование выполнено по гранту РГНФ «Взаимодействие науки и бизнеса: повышение качества кадров через внутреннюю мобильность» (13-03-00089).

** Дежина Ирина Геннадьевна – доктор экономических наук, заведующая сектором экономики науки и инноваций Института мировой экономики и международных отношений Российской академии наук. ИМЭМО РАН. 117997 Москва, ул. Профсоюзная, 23. E-mail: dezhina@imemo.ru

связи и включенность в сети. Считается, что чем выше человеческий капитал, там качественнее инновационная активность: лучше образованные и более опытные специалисты, занимающиеся научными исследованиями и опытно-конструкторскими разработками (НИОКР), способны генерировать больше инноваций (Hoisl, 2009). Отсюда следует, что специалисты, не меняющие места работы, вряд ли будут так же хорошо осведомлены о новых знаниях в своей области, как мобильные работники, которые приходят, имея опыт прошлых мест работы, и это ускоряет инновационный процесс (Ejsing, Kaiser & Kongsted, 2011).

Таким образом, полезность внутренней мобильности – в наличии положительной связи с уровнем инновационной активности. При этом наиболее результативной считается межсекторальная мобильность, предполагающая переход из университетов и научных организаций в подразделения НИОКР компаний и наоборот, а также ряд других форм трансфера знаний, таких как:

- работа аспирантов вузов или научных организаций в компаниях, в том числе малых инновационных;
- преподавание специалистов компаний в вузах;
- консалтинг профессоров в компаниях;
- работа по совместительству: одновременно в компании и научной организации (или вузе).

Значение внутренней мобильности

Поскольку внутренняя мобильность в целом стала оцениваться как теоретически важная составляющая инновационного процесса, возросло число исследований на эту тему и собираемых статистических данных. Характерно с этой точки зрения содержание регулярного издания ОЭСР «Карьера лица с докторской степенью» (Careers of Doctorate Holders), выпускаемого в рубрике «Рабочие материалы ОЭСР по науке, технологиям и промышленности» (OECD Science, Technology and Industry Working Papers). Если в 2010 г. тема внутренней мобильности в нем вообще не затрагивалась, то в 2013 г. ей уже был посвящен целый раздел (Auriol, Misu & Freeman, 2013).

Изучение характера внутренней, в том числе межсекторальной, мобильности началось более 10 лет назад, однако системного взгляда на ее эффекты до сих пор нет. Эмпирические исследования связывают мобильность и продуктивность – предполагается, что чем мобильнее исследователи и специалисты, выполняющие НИОКР, тем выше у них публикационная и патентная активность. В то же время есть работы, показывающие, что эффекты мобильности не стоит переоценивать. Так, пока нельзя утверждать, что продуктивность растет исключительно благодаря мобильности. На нее влияет целый ряд других факторов, например таких, как развитость неформальных контактов университетов и компаний, совместное участие в конференциях и ряд других (Cosh, Hughes & Lester, 2005).

Одним из наиболее представительных в ряду эмпирических работ можно назвать исследование мобильности занятых НИОКР на фирмах в Дании (Ejsing et al., 2011). Опрос проводился в 5714 фирмах, на основе данных ком-

паний за 1999–2004 гг. Измерялась инновационная активность сотрудников по числу патентных заявок, поданных в Европейский патентный отдел. Исследование показало, что университетские ученые, нанятые на работу в компании, вносят больший вклад в инновационное развитие, чем специалисты, приглашенные из других компаний. Наконец, те, кто никуда не уходил из компании, внесли за изучаемый период наименьший вклад в абсолютном и относительном измерении. Был также сделан вывод, что наём университетских сотрудников и недавних выпускников вузов обходится компаниям намного дешевле, чем приглашение на работу специалистов из подразделений НИОКР других компаний. И таким образом, эффект межсекторальной мобильности для компаний состоит не только в росте продуктивности, но и в экономии расходов.

Связь мобильности и публикационной активности изучалась на примере ряда стран (США, Швеции, Испании, Великобритании), на выборках разных масштабов. Обобщающий вывод таких исследований состоит в том, что у мобильных ученых, работающих с компаниями или переходящих в компании, выше публикационная активность. В частности, изучение взаимосвязей университетских ученых, работающих в области наук о жизни в США, с представителями компаний показало, что при наличии сотрудничества и кадрового обмена число публикаций вдвое выше у тех университетских ученых, которые имеют связи с промышленностью (Zinner, Bjankovic, Clarridge, Blumenthal & Campbell, 2009). При этом у более чем половины ученых такие связи были в основном в форме консультирования, совместного выполнения проектов – за счет средств компаний, а также через участие в наблюдательных советах компаний.

Исследование, проведенное в Швеции, на примере оценки биографий (CV) 326 руководителей проектов, которые получали в 2002–2005 гг. гранты от Шведского научного фонда (Sandstrom, 2009), показало, что в среднем ученые дважды за рассматриваемый период меняли место работы. У наиболее мобильных из них был наивысший индекс цитирования, в то время как разница между среднемобильными и совсем не мобильными учеными по этому же показателю была не столь значимой.

Вместе с тем эффекты мобильности не так прямолинейны. Они будут разными в зависимости от таких факторов, как возраст исследователей (чем моложе, тем мобильнее), наличие степени, спрос на конкретную специальность и даже специализацию. Наконец, мобильность связана с признанием ученого научным сообществом. Ученые-«звезды», как правило, менее мобильны, имеют неизменное место работы, которое благодаря им начинает ассоциироваться с качественной наукой (Murray, 2004).

Становые оценки интенсивности и барьеров внутренней мобильности

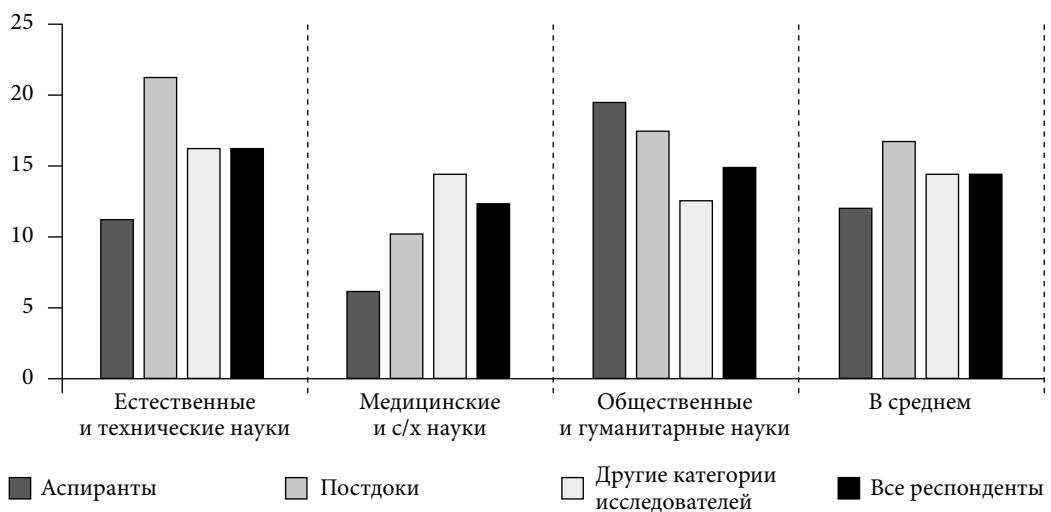
Наиболее полные данные о межсекторальной мобильности имеются по ограниченному числу стран. Достаточно подробный анализ можно найти в недавних (2013 г.) публикациях ОЭСР, сделанный для 13 стран: Бельгии,

Болгарии, Хорватии, Венгрии, Латвии, Литвы, Нидерландов, Португалии, Румынии, России, Словении, Испании, Турции (Auriol et al., 2013). Приведенные данные, подсчитанные на 10-летнем интервале, за 2000–2009 гг., свидетельствуют о том, что интенсивность мобильности в исследованных странах сильно различалась. В среднем 26,9% ученых за 10 лет сменили место работы, однако наименее мобильными (где этот показатель не достиг и 20%) оказались ученые из Болгарии, Бельгии, Румынии и России. Мобильность достаточно высока в Дании, Германии, Нидерландах и Израиле. Вместе с тем самой мобильной страной, как отмечается в обзоре, являются США, где каждые два года на новую работу переходит 25,7% исследователей.

Исследование Европейской Комиссии 2010 г. на выборке из 4537 исследователей, работающих в университетах в странах ЕС-27, показало, что внутрисекторальная мобильность (т.е. переход из одних университетов в другие или из НИИ в другие институты) значительно выше, чем межсекторальная. Внутрисекторальной мобильностью было охвачено 60% исследователей, а межсекторальной – 17% (Study on mobility patterns and career paths of EU researchers, 2010). При этом уровень мобильности очень различен в зависимости от области наук и занимаемой должности. Наиболее высокая межсекторальная мобильность наблюдается среди ученых в области естественных и технических наук, низкая – медицинских и сельскохозяйственных. С точки зрения должностной структуры самыми мобильными являются постдоки, что вполне естественно, поскольку во многих странах действуют нормы, согласно которым нельзя находиться на этой позиции в одной и той же организации дольше, чем два 2–3-летних срока подряд. Наименее мобильны – аспиранты (рис. 1).

Рисунок 1

**Доля исследователей в секторе высшего образования
в странах ЕС-27, работавших в государственных и частных
организациях, %, по должностям и областям наук**



Источник: Study on mobility patterns and career paths of EU researchers, 2010.

Следует отметить, что исследования, даже проведенные в один и тот же период времени, демонстрируют существенно различающиеся результаты. Это обусловлено структурой выборок и самим определением межсекторальной мобильности, которое может быть как узким (переход с одного места работы на другое), так и более широким (например, совместительство).

Развитию межсекторальной мобильности мешает целый ряд барьеров, как экономических, так и связанных с культурой, традициями и менталитетом. Для стран ЕС в качестве основных были определены следующие барьеры (СОМ, 2011):

1. Зарплатные и пенсионные схемы (потеря преимуществ, связанных с пенсионным обеспечением, при переходе из государственных организаций в частные).
2. Риск потери профессионального статуса и статуса госслужащего (там, где он есть).
3. Разность культур проведения исследований.
4. Вопросы интеллектуальной собственности, секретности.
5. Отсутствие регулирования в таких областях, как занятость профессоров в компаниях, двойное руководство дипломными работами и др.

К перечисленным можно добавить и такие барьеры, как отсутствие положительной связи между мобильностью и карьерным ростом, а также развитие виртуальных форм занятости (виртуальных лабораторий, аутсорсинга, краудсорсинга), которые делают ненужной физическую мобильность.

Термин «краудсорсинг» был введен в 2006 г. применительно к поиску бизнес-решений (Howe, 2006). Это новая форма организации исследовательской работы, появившаяся благодаря распространению Интернета, при которой происходит становление неформальных научных коллективов, ориентированных на распределенную научную деятельность. Та или иная научная задача предлагается к коллективному решению, без взаимодействия участников друг с другом. Краудсорсинг привел к появлению нового класса исследователей без привязанности к какой-либо организации. Потенциал его как формы исследовательской деятельности пока мало изучен (Bucheler & Sieg, 2011).

Внутренняя мобильность научных кадров в России

Тема внутренней мобильности кадров в России пока практически не исследована. Усилия отечественных ученых сосредоточены на изучении другого типа мобильности – внешней (международной), которая применительно к России представляет собой «утечку умов». Такой перекос в сравнительном внимании к разным формам мобильности связан с тем, что «утечка умов» – крайне политизированная тема. Когда этим вопросом стали активно заниматься (в начале 90-х гг.), то было широко распространено мнение, что за рубеж попадают не только ученые, но и секреты создания новых технологий. Кроме того, дискутировалась тема «стоимости подготовки одного ученого» и, соответственно, оценки потерь от отъезда

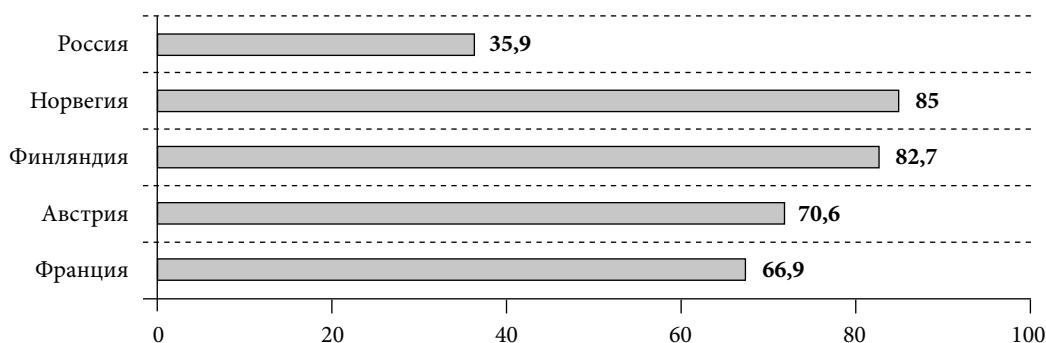
научных кадров. Обсуждалась даже возможность установления «цены» за уезжавших – по аналогии с продажей футболистов. Вместе с тем даже при столь пристрастном внимании к теме «утечки умов» достоверных количественных данных о ее масштабах не было (Дежина, 2002), а в настоящее время их становится еще меньше.

Тема внутренней мобильности кадров изучалась единичными исследователями – преимущественно историками и социологами науки, в том числе с феноменологической точки зрения. Пока количественные оценки уровня внутренней мобильности представлены единовременным срезом, за период 2000–2009 гг.¹, картина же в динамике отсутствует полностью. Следует отметить, что собирать данные о внутренней мобильности кадров во всероссийском масштабе крайне сложно ввиду отсутствия такого рода статистических сведений. В частности, не собираются данные о том, где заняты и куда передвигаются лица со степенью кандидата и доктора наук, сколько из них ушло из науки в другие сферы, сколько являются формально безработными. Поэтому количественные оценки внутренней мобильности имеют вероятностный характер. При этом больше известно о переходах из одного государственного научного учреждения в другое или из вузов в НИИ и обратно – но данные о межсекторальной мобильности, особенно о переходах из научных подразделений компаний и промышленных предприятий в государственные НИИ или вузы, практически отсутствуют. На примере отдельных кейсов известно, что в целом внутренняя мобильность исследователей в стране крайне низкая. Более того, отсутствие мобильности эксперты посчитали вторым по значимости недостатком «инновационного человека» в свете реализации «Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года». Опрос, проведенный ОАО «Российская венчурная компания» в апреле 2013 г., показал, что 28% респондентов считают профессиональную мобильность, стремление к новому одними из наименее развитых компетенций (Россия: курс на инновации, 2013)².

Возможность изучения межсекторальной мобильности в России по формальным параметрам имеет серьезные ограничения, поскольку в отличие от многих других стран переход из научного института или вуза в компанию часто означает смену профессии – уходящие из науки в компании нередко занимают там должности менеджеров, а не исследователей. В этом случае нельзя говорить о межсекторальной мобильности в науке, поскольку происходит смена рода занятий при внешней видимости научной мобильности. Сделать примерные оценки – отдавив тех, кто остается в науке, перейдя на работу в компании, от оставивших исследовательскую деятельность, – практически невозможно. Учитывая тот факт, что доля внебюджетного финансирования НИОКР в стране низкая и не растет, а расходы на НИОКР в общих затратах на инновационную деятельность более чем скромные (рис. 2), можно предположить, что переходы в подразделения НИОКР компаний являются редкостью, так как таких подразделений, активно работающих и развивающихся, не так много (Кузнецов, 2014).

Рисунок 2

Исследования и разработки (собственные и на основе аутсорсинга) в структуре затрат на технологические инновации, % (2012)



Источник: Индикаторы инновационной деятельности, 2014.

Первое (и пока последнее) масштабное исследование внутренней, в том числе межсекторальной, мобильности ученых со степенью кандидата и доктора наук было проведено НИУ ВШЭ в 2010 г. (Шматко, 2011). Объем выборки составил 3450 человек (1% генеральной совокупности кандидатов и докторов наук), работающих во всех типах организаций научно-технического комплекса страны. Опрос показал, что большинство ученых (почти 80%) в последние 10 лет не меняли места своей работы.

В исследовании был отмечен высокий уровень вторичной занятости, не подразумевающей смены места работы. Чаще всего это совмещение научной и образовательной деятельности. Так, почти 60% респондентов упомянули совместительство в вузах. Вместе с тем только 19,8% кандидатов и докторов наук работали по совместительству в частном секторе (не обязательно занимаясь НИОКР).

Некоторым дополнением к данному исследованию можно рассматривать работу НИУ ВШЭ, анализирующую системы зарплат и вознаграждений профессорам в разных странах (Альтбах, Райсберг, Юдкевич, Андрушак, Пачеко, 2012). Данные о принципах найма и зарплатных схемах позволяют сделать некоторые выводы о факторах, препятствующих внутренней мобильности.

Исследование показало, что примерно 22% преподавателей работают более чем в одном вузе, и эта доля достаточно стабильная. Заработная плата остается низкой, что и вынуждает к вторичной занятости, которая преимущественно связана с образовательной, а не научной работой. Доля преподавателей, по совместительству занимающихся исследованиями, составляет около 20% (Рошина, Юдкевич, 2009). Таким образом, при низкой вовлеченности вузовских преподавателей в научную работу межсекторальная мобильность вряд ли может быть высокой.

Кроме того, есть еще ряд серьезных факторов, препятствующих внутренней мобильности профессорско-преподавательских кадров – практи-

ка найма и карьерного продвижения. Первое – несмотря то что формально в вузах нет постоянных контрактов, а преподавательские должности занимаются по конкурсу, фактически позиция доцента или профессора рассматривается как постоянная, контракты в отсутствии конкуренции продлеваются практически автоматически, а степень вовлеченности в научную работу в контрактах обычно не детализируется и потому не влияет на карьерный рост. Это не создает никаких стимулов к мобильности, к повышению научной квалификации. Хотя для ведущих университетов ситуация может измениться, поскольку показатели научной продуктивности стали индикаторами отчетности вузов перед Министерством образования и науки РФ.

Второе – специфически российская практика *инбридинга*, когда на должности ассистентов и преподавателей нанимаются выпускники университета или аспиранты, приписанные к кафедре. Опрос показал, что около двух третей преподавателей закончили тот же вуз, где они работают, и это считается нормой (Сивац, Юдкевич, 2009). Более того, 62% заведующих кафедрами считают, что такая политика должна продолжаться и только 15% готовы привлекать к сотрудничеству специалистов из промышленности. Фактически это не только препятствие мобильности, но и фиксация определенного застоя, в том числе в научной работе, поскольку при такой практике найма качество подготовки специалиста уходит на второй план.

Особенность менталитета еще и в том, что люди ощущают свою привязанность скорее к конкретному вузу, нежели к профессии в целом. Это обуславливает крайне низкую мобильность даже между университетами, как на начальной, так и на последующих стадиях академической карьеры (Юдкевич, 2013).

Следует отметить, что менталитет закрепления «своих» специалистов характерен не только для вузов, но и академических НИИ. Уход из института нередко воспринимается руководством почти как предательство по отношению к организации, поэтому возвращение становится сложным, если не невозможным. Корни этого явления, по-видимому, в элитарном положении академических институтов в советское время, которое характеризовалось доступом к лучшему оборудованию, зарубежной литературе, а также возможностью иметь определенные академические свободы. Уход из «элитарной корпорации» означал определенную неблагонадежность, неприятие системы. Влияние оказала и клановость в науке, в том числе в форме «научных школ»: для академических коллективов всегда была характерна сплоченность, обратная сторона которой – отторжение новых людей (Родный, 2010).

Профили межсекторальной мобильности

Профиль мобильности страны можно построить на основе данных о смене места работы ученых – по тем сведениям, которые они указывают в своих публикациях. Такая работа стала проводиться на регулярной основе в Великобритании, где начиная с 2011 г. строятся профили межсектораль-

ной мобильности для разных стран³. Для анализа были выделены следующие типы организаций:

- корпорации – коммерческие предприятия и компании;
- университеты – образовательные учреждения, наделенные правом присваивать ученые степени;
- госпитали – медицинские учреждения, где помимо лечения занимаются исследованиями;
- медицинские школы – организации, присуждающие степень по медицине;
- исследовательские институты – организации, занимающиеся НИОКР, и также наделенные правом вести образовательную деятельность (возможно, но не обязательно);
- другие организации – в эту группу были объединены государственные и негосударственные организации, которые не являются научными, например Общество Красного Креста, Департамент энергетики США (International Comparative Performance of the UK Research Base, 2011).

Сравнение профилей стран показало, что Россию отличают две особенности:

1. Крайне низкий уровень межсекторальной мобильности, даже в сравнении со странами со значительно меньшими по масштабам научными комплексами. Статистически подтверждается, что Россия – самая немобильная страна среди государств с быстрорастущими экономиками – БРИК (табл. 1).
2. Переходы в основном происходят из НИИ – и в них же направляется основной поток уходящих из корпоративного сектора. По всей видимости, это сохраняющиеся связи между отраслевыми НИИ и компаниями (предприятиями), которые существовали еще в СССР. В других странах самые мобильные исследователи – в университетах. Туда же активно приходят кадры из корпораций.

Таблица 1

**Межсекторальная мобильность исследователей
в странах БРИК, 1996–2012 гг.**

Страна	Из университетов в компании, чел.	Из компаний в университеты, чел.
Китай	17 699	16 245
Индия	3 026	2 720
Бразилия	2 661	2 259
Россия	1 394	1 143

Источник: International Comparative Performance of the UK Research Base, 2013.

Однако потенциал мобильности, понимаемой широко, в российской науке находится на достаточно высоком уровне, если судить по результатам общероссийского опроса, проведенного Центром социологических исследований в 2011 г. (Шереги, Стриханов, Савинков, 2012)⁴. Потребность в научной мобильности у российских ученых достаточно высокая (таблицы 2 и 3).

Таблица 2

Потребность в научной мобильности у российских исследователей, по отраслям наук, %

	Общественные	Естественные	Технические	Медицинские	Сельскохозяйственные
Университеты	76,6	85,7	72,2	76,2	70,9
Академические НИИ	73,0	61,6	72,5	67,9	67,7
Компании	60,9	49,0	63,2	77,6	71,8

Источник: Шереги и др., 2012.

Таблица 3

Потребность в научной мобильности у российских исследователей, в зависимости от ученой степени, %

	Кандидаты наук	Доктора наук	Без степени
Университеты	80,7	57,3	78,4
Академические НИИ	71,4	38,8	78,8
Компании	60,8	46,4	66,8

Источник: Шереги и др., 2012.

В то же время понятие «мобильность» здесь, скорее всего, имеет расширенное значение и включает как внутреннюю, так и внешнюю мобильность. Не исключено, что подавляющее число желающих стать мобильнее – это те, кто хотел бы уехать на работу за рубеж. Действительно, по данным этого же исследования, среди ученых в возрасте до 40 лет доля тех, кто готов покинуть страну, колеблется от 57% (отраслевые НИИ) до 67% (вузы). Одновременно доля исследователей НИИ и преподавателей вузов, которые готовы уйти с работы (по всей видимости, перейдя в другую организацию), составляет в среднем менее 15%. Последняя цифра не противоречит данным исследования НИУ ВШЭ 2009 г. и даже несколько ниже, что может свидетельствовать о снижении потенциала внутренней мобильности и возрастании эмиграционных настроений среди российских ученых.

Мобильность с точки зрения представителей организаций разных секторов науки

Для уточнения текущей ситуации и выяснения отношения представителей организаций различных секторов науки к внутренней мобильности автором осенью 2013 г. было проведено несколько пилотных интервью – в вузе, академическом НИИ, госкомпании и представительстве зарубежной компании в России. В центре внимания были вопросы оценки состояния внутренней мобильности, причины, ей препятствующие, и меры, которые можно было бы ввести для стимулирования мобильности.

Первое, что следует отметить, – единодушие респондентов по вопросу о полезности мобильности кадров. Никто не подверг сомнению важность внутренней мобильности – как для повышения результативности науки, так и для ускорения трансфера знаний.

Сотрудник академического НИИ прокомментировал это следующим образом:

«Есть польза двойной занятости в компании и академическом институте. Академическая карьера дает широту кругозора, чего нет в компании. Еще помогает знание зарубежного опыта, так как для руководителей компаний такой опыт является референтным. Польза для Академии – увеличилась предметность интересов, уточнились выводы, исчез ряд иллюзий, так как появилось понимание, как это есть в реальной жизни».

Сотрудник вуза не видит российской специфики в том, что касается важности мобильности:

«Сидеть на одном месте свыше 5–7 лет – это застой. В этом смысле нет отлиния от американского опыта. Особенno если карьера не стремительная до высокого начальника, то надо двигаться куда-то еще. Передвижение дает широту мышления, особенно при переменах областей и отраслей. В конце концов это приводит к интенсификации развития отрасли. Больше всего надо быть мобильным людям из отраслевой науки, а также из технических вузов. Смена отрасли полезна и для людей, и для отрасли. Это также повышает уровень изобретательской активности».

Вместе с тем, как отметили все участники опроса, Россия – страна немобильная, хотя в случае частных компаний эта проблема решается: если нужен какой-то сотрудник, он «покупается». Более того, есть специальные позиции, предусматривающие, что сотрудник будет готов к частым переменам места работы (имеется в виду не институциональная, а географическая мобильность) – за это он получает более высокую зарплату и бонусы. Однако в целом ситуация такая, что совместительство распространено, а мобильность – нет:

«У нас не мобильность, а присутствие в нескольких местах. России мобильность не свойственна».

Одна из главных причин низкой мобильности, какой ее видят респонденты, – менталитет руководства организаций (вне зависимости от того, вуз это, академический НИИ или госкомпания), согласно которому сотрудники воспринимаются как часть собственности, с ними не любят и не хотят расставаться и даже отпускать от себя надолго.

«В наших компаниях совместителей мало, компания хочет целиком иметь своих сотрудников у себя» (сотрудник госкомпании).

«Компании были бы заинтересованы в частичной занятости академических ученых, но в научных организациях руководители всех подгребают под себя. Потому что в компаниях зарплата выше, и уход в компанию рано или поздно произойдет. Нет промежуточной формы, чтобы можно было совмещать одно и другое» (сотрудник госкомпании).

«Но есть и такая линия – в некоторых организациях не берут назад когда-то ушедших сотрудников. Например, в Академии это рассматривают

ется как предательство организации. Это тоже тормоз мобильности» (сотрудник академического института).

Вторая причина – низкое качество кадров, которое становится особенно серьезным тормозом для межсекторальной мобильности, т.е. для кооперации НИИ и компаний:

«В (название вуза) система обучения такая, что получается 90% неквалифицированных выпускников. Но и в других вузах сложно найти выпускников, способных работать по проекту от промышленности» (сотрудник вуза).

«Заказ НИОКР Академии – это политическая акция. Тут не стоит говорить о науке. И соответственно о мобильности – никого переманивать не собираются... Кейс МИТ не работает, когда профессор консультирует бизнес один день в неделю; нашим компаниям это не очень надо, и профессора тоже несильно их интересуют. Можно при необходимости сделать самим или технологию купить. Однако иногда консалтинг из науки в компании происходит, и это определяется личностью человека, которого приглашают. То есть востребованы единичные специалисты. Это не систематический процесс, а по мере возникновения необходимости» (сотрудник частной компании).

«От профессорско-преподавательского состава не ожидается науки, а скорее имидж и доступ к кадрам» (сотрудник частной компании).

«В науке теряется среда общения – не с кем обсуждать проблемы науки. Но то же самое и в компаниях» (сотрудник представительства зарубежной компании).

Третья причина – высокий средний возраст работников науки, во всех ее секторах:

«...мобильность низкая, и географическая и институциональная. Академические институты: деятельная часть научного сообщества возрастная, и им тяжело перемещаться» (сотрудник академического НИИ).

«Возрастные люди менее мобильны, например, стремятся получить полного профессора. Это тот же стиль стремления к спокойствию и немобильности. А новые ценности сложно внедрять» (сотрудник частной компании).

«...в начале 2000-х было намного лучше с кадрами, в том числе в вузах... Не с кем работать. Уровень разработок падает. Те же люди, что и десять-двадцать лет назад. Кто-то уже умер, среднего поколения нет, молодые уходят. Но есть и точки роста, их немного» (сотрудник представительства зарубежной компании).

Один из респондентов отметил еще два препятствия мобильности – географической (сложности решения жилищной проблемы) и состояние упадка в промышленности:

«Государство загубило жилищную проблему, и поэтому мобильности не будет. Жилье доступно 3-5% населения. Среднего класса нет, а к нему должны относиться и высококвалифицированные инженеры».

«У нас нет долгиграющего бизнеса в области НИОКР. Поэтому мобильность особо и не нужна. Кадровая политика имеет значение, если есть прогноз работы до 2020 г. как минимум. Только это позволит держать рынок на десятилетия».

Меры, которые можно было бы ввести для стимулирования внутренней мобильности, рассматривались в контексте известного зарубежного опыта.

Первое направление возможных действий – развитие сотрудничества учебных на базе Центров коллективного пользования оборудованием (ЦКП). При этом важно, чтобы ЦКП действовали не обособленно, а в кооперации с подразделениями, занимающимися коммерциализацией результатов НИОКР – например, офисами трансфера технологий. Кооперация двух структур позволит инициировать совместные научные проекты, а также их последующее доведение до коммерчески привлекательных продуктов или технологий. В частности, через такие подразделения можно проводить взаимные стажировки.

Второе направление: консультирование, как со стороны профессоров – компаний, так и специалистов из компаний – вузов или НИИ. Однако респонденты видят определенные сложности в организации такого процесса:

«День в неделю работы представителя компании – в вузе: придется для этого менять образовательный процесс в вузах, и для этого необходима программа поддержки в компании. Профессор в компании день в неделю – компания захочет получить профессора на все время выполнения проекта» (представитель академического НИИ).

Третье направление – работа со студентами и аспирантами, в частности двойное руководство дипломами и диссертационными работами. Представители частных компаний не видят в организации такого руководства никаких препятствий, в то время как респонденты из госкомпаний считают, что ввиду их зарегулированности и ограничений по штатному расписанию двойное руководство дипломниками сложно реализовать на практике. Наконец, со стороны вузов ограничением может быть квалификация профессоров. Тем не менее такая мера признается респондентами перспективной.

Четвертое направление – вовлечение пенсионеров в процесс трансфера знаний. Суть меры состоит в том, чтобы вышедшие на пенсию специалисты подразделений НИОКР компаний привлекались в вузы в качестве консультантов, помогая налаживать связи с бизнесом.

Пятое направление касается введения директивных мер, например показателей отчетности для вузов, которые принуждали бы их сотрудничать с компаниями:

«Нужна система показателей для вузов о том, как они сотрудничают с крупным бизнесом. Не должно быть при этом жестких количественных ориентиров по числу совместно реализуемых проектов. Лучше – отработка механизмов. И проекты должны быть простые и понятные и отработанные совместно» (сотрудник академического НИИ).

Шестое направление – звучит как долгосрочная цель – постепенный переход к проектной форме организации исследовательской деятельности. Коллектив (группа) собирается под конкретный проект, институционализируется либо действует как временный творческий коллектив – и распадается после выполнения работы. Это позволит эффективнее задействовать имеющиеся кадровые ресурсы, будет способствовать расширению связей и, в конечном счете, может усилить внутреннюю мобильность.

* * *

Тема внутренней мобильности кадров в России пока практически не исследована. Усилия отечественных ученых в большей мере сосредоточены на изучении внешнего оттока кадров («утечке умов»). Изучать межсекторальную мобильность в России по формальным параметрам особенно сложно, поскольку в отличие от многих других стран переход из научного института или вуза в компанию часто означает смену профессии – уходящие в компании нередко поступают на должности менеджеров, а не исследователей. Для России также характерен высокий уровень вторичной занятности, чаще всего в форме совмещения научной и образовательной деятельности. Вторичная занятость особенно распространена в государственном секторе – это преподавание сразу в нескольких вузах, совмещение научной работы в НИИ с преподаванием в вузе. Однако одновременная работа в вузе (НИИ) и компании встречается реже, чем в других странах, где проводились подобные оценки.

Для России характерно также наличие ряда специфических препятствий внутренней мобильности, в том числе инбридинг, стандарты академической культуры, практика найма и зарплатные схемы. Пилотный опрос подтвердил прежние оценки уровня мобильности и позволил выявить дополнительные факторы, обуславливающие внутреннюю мобильность. Для НИИ и вузов мобильность не является потребностью, а в частных компаниях этот вопрос решается на рутинном уровне. Однако и российские компании, особенно госкомпании, не мобильные, аутсорсинг и прочие формы развития связей в них не развиты. Препятствиями мобильности являются, с одной стороны, отсутствие у компаний стратегий развития НИОКР и потому ситуативная кадровая политика. С другой стороны, недостаточный квалификационный уровень профессорско-преподавательского состава вузов вынуждает компании развивать внутренние подразделения НИОКР вместо аутсорсинга и консалтинга.

ЛИТЕРАТУРА

1. Дежина И.Г. «Утечка умов» из постсоветской России: эволюция явления и его оценок // Науковедение. 2002. № 3. С. 37–39.
2. Индикаторы инновационной деятельности: 2014. Статистический сборник. М.: НИУ ВШЭ, 2014. 472 с.
3. Как платят профессорам? Глобальное сравнение систем вознаграждения и контрактов / под ред. Ф. Альтбаха, Л. Райсберг, М. Юдкевич, Г. Андрушака, И. Пачеко. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. 439 с.

4. Очерки модернизации российской промышленности: поведение фирм / А.В. Говорун, В.В. Голикова, К.Р. Гончар и др.; под науч. ред. Б.В. Кузнецова. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2014. 399 с.
5. Перспективы взаимодействия производства и науки. Выпуск шестой: Кадровый потенциал российской науки: структура, карьерный рост, миграция / Ф.Э. Шереги, М.Н. Стриханов, В.И. Савинков. – М.: ФГАНУ «Центр социологических исследований», 2012. 199 с.
6. Родный А. Мобильность в науке // Социология науки и технологий. 2010. № 2. [Электронный ресурс]. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/professionalnoe-prostranstvo-institutsionalnoy-mobilnosti-uchenyyh> (дата обращения: 11.11.2013).
7. Россия: курс на инновации. Открытый экспертно-аналитический отчет о ходе реализации «Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года». Выпуск 1. М.: ОАО «РВК», 2013. 125 с.
8. Роцина Я., Юдкевич М. Факторы исследовательской деятельности преподавателей вузов: политика администрации, контрактная неполнота или влияние среды? // Вопросы образования. 2009. № 3. С. 203–228.
9. Сивак Е., Юдкевич М. Академический инбридинг: за и против // Вопросы образования. 2009. № 1. С. 170–187.
10. Шматко Н.А. Научный капитал как драйвер социальной мобильности ученых // Форсайт. Т. 5. № 3. 2011. С. 18–32.
11. Юдкевич М. Российская академическая профессия и построение университетов мирового класса // Отечественные записки, 2013. № 4. [Электронный ресурс]. URL: http://www.strana-oz.ru/2013/4/rossiyskaya-akademicheskaya-professiya-i-postroenie-peredovyh-universitetov?fb_action_ids=10151805976492769&fb_action_types=og.recommends&fb_source=hovercard (дата обращения: 19.04.2014).
12. Auriol L., Misu M. and R.A. Freeman. Careers of Doctorate Holders: Analysis of Labor Market and Mobility Indicators. OECD science, Technology and Industry Working Papers, 2013/04, OECD Publishing. 2013. 62 p.
13. Bozeman B., Corley E. Scientists' collaboration strategies: implications for scientific and technical human capital // Research Policy. 2004. Vol. 33. – P. 599–616.
14. Bucheler T., Sieg J. Understanding Science 2.0: Crowdsourcing and Open Innovation in the Scientific Method // Procedia Computer Science. 2011. Vol. 7. – P. 327–329.
15. COM (2001) 331 Final of 20.6.2001 A Mobility Strategy for the European Research Area.
16. Cosh A., Hughes A., and Lester R. UK PLC Just How Innovative Are WE? Cambridge MIT Institute. 2005.
17. Ejsing A.-K., Kaiser U., Kongsted H.C. Unrevealing the role of public researcher mobility for industrial innovation, IZA Working Papers. IZA Discussion paper № 5691. May 2011.

18. Hoisl K. Does mobility increase the productivity of inventors? // Journal of Technology Transfer. 2009. Vol. 34. P. 212–225.
19. Howe J. The rise of crowdsourcing // Wired magazine. 2006. Vol. 14. № 6. P. 1–4.
20. International Comparative Performance of the UK Research Base – 2011. A report prepared for the Department of Business, Innovation and Skills. Elsevier. 2011.
21. International Comparative Performance of the UK Research Base – 2013. A report prepared by Elsevier for the UK's Department of Business, Innovation and Skills (BIS). SciVal, Elsevier. 2013.
22. Murray F. The role of academic inventors in entrepreneurial firms: sharing the laboratory life // Research Policy. 2004. Vol. 33. № 4.
23. Sandstrom U. Combining curriculum vitae and bibliometric analysis: mobility, gender and research performance // Research Evaluation. 2009. Vol. 18. № 2.
24. Study on mobility patterns and career paths of EU researchers. Technical report 2 – Part I: Mobility Survey of the Higher Education Sector. IDEA Consult: Brussels, April 2010.
25. Vaananen L. Human capital and incentives in the creation of inventions – a study of Finnish inventors. Aalto Print. 2010.
26. Zinner D., Bjankovic D., Clarridge B., Blumenthal D., Campbell E.G. Participation of Academic Scientists in Relationships with Industry // Health Affairs. 2009. Vol. 28. Nov/Dec, 6.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Такие оценки были сделаны в НИУ ВШЭ, и полученные данные использовались в различных зарубежных обзорах, включая статистические сборники ОЭСР.
- ² Главной по значимости проблемой – ее отметило 42% респондентов – была названа неспособность и неготовность к разумному риску, отсутствие креативности и предпримчивости, умения работать самостоятельно, в команде и высококонкурентной среде.
- ³ Используются данные, содержащиеся в базе данных научных публикаций SCOPUS. Источники: International Comparative Performance of the UK Research Base, 2011; International Comparative Performance of the UK Research Base, 2013.
- ⁴ Опрос охватил 8 субъектов РФ и включил 2500 исследователей, работающих в различных секторах науки.

INTERSECTORAL MOBILITY OF THE SCIENTIFIC STAFF – GLOBAL TRENDS AND RUSSIAN PECULIARITIES

Irina G. Dezhina

Sc.D. in economics, head of Economics of Science and Innovations Division of the Institute of World Economy and International Relations of the Russian Academy of Sciences.

Address: Institute of World Economy and International Relations,
RAS, 23 Profsoyuznaya Str., 117997 Moscow, Russian Federation.

E-mail: dezhina@imemo.ru

Abstract

The article is devoted to the analysis of theoretical concepts and empirical characteristics of internal mobility of researchers. Internal mobility is understood as a changing job by moving from one university or research organization to another within the country as well as some forms of combining jobs – such as the consulting of professors in companies. Theoretical studies link the internal mobility with concepts of human and social capital and justify its positive influence on the knowledge transfer, growing qualification of researchers, and increase in innovative activity as a whole.

Empirical assessments of the internal mobility show that it is positively connected with the productivity growth. However it cannot be stated that the internal mobility decisively influences the number of publications and patents.

Internal mobility in Russia is lower than in developed and BRIC countries. It is especially true for the inter-sector mobility that implies movement of researchers from universities and research organizations to companies and vice versa. The low level of internal mobility may be explained by such factors as practice of hiring and career growth as well as a specific Russian phenomenon of inbreeding when universities mainly hire their own graduates.

In order to clarify the current state of internal mobility, pilot interviews with researchers representing three sectors of Russian science – academy, university, and industry – were conducted, which has revealed that internal mobility is low in all sectors. Three major reasons were identified: mentality of leadership, low quality of workforce that specifically affects the inter-sector mobility and the high average age of Russian researchers in all sectors. The article concludes with some practical suggestions to policymakers aimed at increasing the internal mobility of researchers.

Keywords: internal mobility; inter-sector mobility; researchers; productivity; Russia; government policy; measures.

REFERENCES

1. Dezhina, I.G. (2002). “Utechka umov” iz postsovetskoy Rossii: evolutsiya yavleniya I ego otsenok [“Brain drain” from post-Soviet Russia: Evolution of the phenomenon and its assessments]. *Naukovedenie*, n. 3, pp. 37–39.
2. *Indikatory innovatsionnoy deyatelnosti: 2014. Statisticheskiy sbornik* [Indicators of innovative activity: 2014. Statistical yearbook]. Moscow: HSE, 2014.

3. Altbakh, F., Raisberg, L., Yudkevich, M., Andrushak, G. & Pacheko, I. (Eds.) (2012). *Kak platyat professoram? Globalnoe srovnenie system voznagrazhdeniya i kontraktov* [How professors are paid? Global comparison of the systems of payments and contracts]. Monograph. Moscow: HSE.
4. Kuznetsov, B.V. (Ed.) (2014). *Ocherki modernizatsii rossiyskoy promyshlennosti: povedenie firm* [Essays on the modernization of Russian industry: firms behavior]. Monograph. Moscow: HSE.
5. Rodnyi A. (2010). Mobilnost v nauke [Mobility in science]. *Sotsiologiya nauki i technologii*, n. 2. Available: <http://cyberleninka.ru/article/n/professionalnoe-prostranstvo-institutsionalnoy-mobilnosti-uchenyh> (accessed: 11 November, 2013).
6. Rossiya: kurs na innovatsii. Otkrytyi ekspertno-analiticheskiy otchet o hode realizatsii "Strategii innovatsionnogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii na period do 2020 goda". T. 1 [Russia: course towards innovations. An open expert-analytical report about the pace of development "The strategy of innovative development of the Russian Federation till the period of 2020." Vol. 1.]. Moscow: OAO "RVK", 2013.
7. Roshina, Ya. & Yudkevich, M. (2009). Faktory issledovatelskoy deyatelnosti prepodavateley vuzov: politika administratsii, kontraktnaya nepolnota ili vliyanie sredy? [Factors of the research activity of university teachers: politics of administration, contractual incompleteness or influence of the environment?]. *Voprosy obrazovaniya*, n. 3, pp. 203–228.
8. Sheregi, F., Strikhanov, M. & Savinkov, V. (2012). *Perspektivy vzaimodeystviya proizvodstva i nauki. Vypusk 6: Kadrovyyi potentsial rossiyskoy nauki: struktura, karyernyy rost, migratsiya* [Prospects for the interaction manufacturing and science. Issue 6: Workforce potential of Russian science: structure, career growth, migration]. Monograph. Moscow: FGANU "Tsentr sotsiologicheskikh issledovaniy".
9. Sivak, E. & Yudkevich, M. (2009). Akademichesky inbriding: za i protiv [Academic inbreeding: pro and contra]. *Voprosy obrazovaniya*, n. 1, pp. 170–187.
10. Shmatko, N.A. (2011). Nauchny capital kak driver sotsialnoy mobilnosti uchyonyyh [Scientific capital as a driver of social mobility of researchers]. *Foresight*, vol. 5, n. 3, pp. 18–32.
11. Yudkevich, M. (2013). Rossiyskaya akademicheskaya professiya i postroenie universitetov mirovogo klassa [Russian academic profession and creation of world class universities]. *Otechestvennye zapiski*, n. 4. Available: http://www.strana-oz.ru/2013/4/rossiyskaya-akademicheskaya-professiya-i-postroenie-peredovyh-universitetov?fb_action_ids=10151805976492769&fb_action_types=og.recommends&fb_source=hovercard (accessed: 19 April, 2014).
12. Auriol, L., Misu, M. & Freeman, R.A. (2013). Careers of Doctorate Holders: Analysis of Labor Market and Mobility Indicators. *OECD science, Technology and Industry Working Papers*, 2013/04, OECD Publishing.
13. Bozeman, B. & Corley, E. (2004). Scientists' collaboration strategies: implications for scientific and technical human capital. *Research Policy*, n. 33, pp. 599–616.
14. Bucheler T. & Sieg J. (2011). Understanding Science 2.0: Crowdsourcing and Open Innovation in the Scientific Method. *Procedia Computer Science*, n. 7, pp. 327–329.

15. COM. (2001). *331 Final of 20.6.2001. A Mobility Strategy for the European Research Area.*
16. Cosh, A., Hughes, A. & Lester, R. (2005). *UK PLC Just How Innovative Are WE?* Cambridge MIT Institute.
17. Ejsing, A-K., Kaiser, U. & Kongsted, H.C. (2011). Unrevealing the role of public researcher mobility for industrial innovation, *IZA Working Papers. IZA Discussion paper*, n. 5691, May.
18. Hoisl, K. (2009). Does mobility increase the productivity of inventors? *Journal of Technology Transfer*, n. 34, pp. 212–225.
19. Howe, J. (2006). The rise of crowdsourcing. *Wired magazine*, vol. 14, n. 6, pp. 1–4.
20. *International Comparative Performance of the UK Research Base – 2011. A report prepared for the Department of Business, Innovation and Skills.* Elsevier, 2011.
21. *International Comparative Performance of the UK Research Base – 2013. A report prepared by Elsevier for the UK's Department of Business, Innovation and Skills (BIS).* SciVal, Elsevier, 2013.
22. Murray, F. (2004). The role of academic inventors in entrepreneurial firms: sharing the laboratory life. *Research Policy*, vol. 33, n. 4, pp. 643–659.
23. Sandstrom, U. (2009). Combining curriculum vitae and bibliometric analysis: mobility, gender and research performance. *Research Evaluation*, vol. 18, n. 2, pp. 135–142.
24. *Study on mobility patterns and career paths of EU researchers. Technical report 2 – Part I: Mobility Survey of the Higher Education Sector.* IDEA Consult: Brussels, April 2010. Available: http://ec.europa.eu/euraxess/pdf/research_policies/MORE_HEI_report_final_version.pdf
25. Vaananen, L. (2010). *Human capital and incentives in the creation of inventions – a study of Finnish inventors.* Aalto Print.
26. Zinner, D., Bjankovic, D., Clarridge, B., Blumenthal, D. & Campbell, E.G. (2009). Participation of Academic Scientists in Relationships with Industry. *Health Affairs*, vol. 28, Nov/Dec, n. 6, pp. 1814–1825. Available: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3767010/>

МОТИВАЦИЯ УЧАСТИЯ МОЛОДЕЖИ В ВОЛОНТЕРСКОМ ДВИЖЕНИИ

Нежина Т.Г., Петухова К.А., Чечеткина Н.И., Миндарова И.С.*

Аннотация

Целью исследования было выявить существующую практику привлечения, удержания и мотивации молодежи в качестве волонтеров в России, сравнить с лучшими практиками управления волонтерами в американских некоммерческих организациях. В основе методологии данного исследовательского проекта – теории «экономического человека» и «человека-альtruиста». Для определения достижений и ограничений в развитии молодежного волонтерства, авторы провели экспертные интервью с известными общественными деятелями и экспертами по вопросам гражданского общества. Для сбора данных по практическому руководству молодыми волонтерами авторы провели опрос в 16 некоммерческих организациях Москвы, работающих в разных сферах деятельности.

Данные интервью были проанализированы и разделены на тематические классы. Синтез информации позволил выделить три основных формы молодежного волонтерства, идентифицировать внутренние и внешние факторы мотивации молодежи и определить традиционные для российской молодежи мотивы и способы привлечения и взаимодействия между волонтерами и лидерами НКО. Анализ данных позволил разработать рекомендации по лучшим практикам привлечения, удержания и мотивации молодых волонтеров. В заключение авторы разработали практические советы для менеджеров российских НКО и координаторов волонтеров в правительстве, которые включают традиционные российские подходы в сочетании с современными зарубежными практиками.

Ключевые слова: молодежное волонтерство; классификация волонтерства; вовлечение молодежи в деятельность НКО; мотивация молодых волонтеров в России.

* Нежина Тамара Генриховна – Ph.D., доцент факультета государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Адрес: 101000 Москва, Мясницкая ул., 20. E-mail: tgnezhina@hse.ru

Петухова Ксения Андреевна – аспирант факультета государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»; главный специалист Центрального научно-исследовательского института организации и информатизации здравоохранения Министерства здравоохранения России. Адрес: 127254 Москва, ул. Добролюбова, 11. E-mail: yuzhakovaka@gmail.com

Чечеткина Наталья Игоревна – бакалавр социологии, студентка 2-го курса магистратуры Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Адрес: 101000 Москва, Мясницкая ул., 20. E-mail: Chechetkinan@yahoo.com

Миндарова Ильзия Салаватовна – студентка 3-го курса бакалавриата Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Адрес: 101000 Москва, Мясницкая ул., 20. E-mail: ilzjya@mail.ru

Введение

В России происходит становление гражданского общества, которое уже сейчас играет заметную роль, оказывая помощь и государству при проведении спортивных и культурных мероприятий, и некоммерческим организациям, предоставляющим социальные услуги населению. Молодежь все более активно вовлекается в жизнь общества и государства. С 2006 г. в России молодежное добровольчество стало компонентом государственной молодежной политики (Бодренкова, Караваешников, 2011). В 2013 и 2014 гг. молодые волонтеры всей России активно помогали государству в проведении Универсиады в Казани и зимних Олимпийских игр в Сочи. Московское правительство активно включает молодежь в такие культурные акции, как, например, восстановление Соловецкого монастыря и его хозяйств. Участие молодых людей как добровольцев закладывает основу для продуктивного сотрудничества между государством и благотворительным сектором. Общественные деятели и ученые утверждают: чем активнее молодежь начнет добровольно участвовать в жизни общества и содействовать решению общих проблем и процветанию России, тем вернее общество сплотится на базе общих ценностей, среди которых основными должны стать уважение ко всем людям, населяющим Россию, взаимопомощь, солидарность и патриотизм.

Следует отметить, что государству выгодно иметь обученных волонтеров, так как в этом случае при возникновении необходимости будет существовать кадровый резерв «бесплатной» рабочей силы, имеющей необходимую квалификацию. Волонтерские движения имеют своей целью образование и профессиональную ориентацию молодежи, беря на себя обязательства государства по проведению молодежной политики. Волонтеры приобретают важные навыки, востребованные в молодежной среде, например ключевые квалификации на рынке труда. В результате волонтеры активно участвуют в жизни общества с пользой и для себя, и для других.

Для того чтобы эффективно привлекать молодежь к добровольчеству, необходимо понять мотивацию молодых людей, уже участвующих в работе некоммерческих организаций (НКО). Понимание мотивов способно улучшить управление добровольцами и создать благоприятную рабочую обстановку в организациях. Наше исследование направлено на выявление типичных приемов мотивации молодежи, которые используют лидеры НКО в России, и открытие новых.

Сегодня в России понятие «доброволец» или «волонтер» определяется словарем и дополняется интерпретациями российских ученых. В словаре В.И. Даля (1998) понятию «волонтер» дается следующее определение: «Половьщина, доброволец, вольнослужащий; причисленный на своем иждивении и по своей воле, в военное время, к войску, но не вступивший в службу». В современной трактовке можно выразить: «Волонтеры – это люди, работающие для общественного блага по собственной воле, по согласию, а не по принуждению», а также они могут действовать как добровольцы

в государственных и частных организациях и являться членами добровольческих организаций (Казакевич Л.И., 2009, с. 67).

О.В. Решетников (2010) дает следующее определение: «Волонтерская деятельность – это форма социального служения, осуществляемая по свободному волеизъявлению граждан, направленная на бескорыстное оказание социально значимых услуг на местном, национальном или международном уровнях, способствующая личностному росту и развитию выполняющих эту деятельность граждан – добровольцев» (с. 12). Как мы видим, это понятие включает общность смыслов «доброволец» и «волонтер». В данной статье мы будем применять оба понятия как синонимы.

В рамках нашего исследования мы анализируем и описываем результаты опроса экспертов и практиков российских НКО по молодежному добровольчеству в Москве, выявляем те методы, которые эксперты и лидеры НКО признают наиболее эффективными, и предлагаем рекомендации для НКО, активно работающих с молодыми волонтерами в Москве и в России.

Современное развитие добровольчества в России

По данным Федеральной регистрационной службы России (ФРС)¹, на 1 декабря 2007 г. на учете ФРС и ее территориальных органов состояло 243 130, а в 2011 г. – уже 433 816 НКО (Мерсиянова, Корнеева, 2011). С ростом числа НКО растет и число добровольцев. В данной работе мы ставим задачу объяснить мотивацию участия молодых людей в работе НКО Москвы. В 2011 г. сотрудники ВЦИОМ провели опрос среди россиян «лицом-к-лицу» по принципу случайной выборки среди 1600 человек в 138 населенных пунктах в 46 областях, краях и республиках России (ВЦИОМ, 2011). Результаты опроса приведены в таблице 1. Мы объединили в одну сводную таблицу данные трех таблиц ВЦИОМ для иллюстрации мотивации и интересов молодежи в отношении добровольческой деятельности. ВЦИОМ разделяет молодежь по двум возрастным группам: 18–24 и 25–34 года; для сравнения описывает мотивы группы среднего возраста от 35 до 44 лет.

Таблица 1

Мотивация и интерес к добровольчеству среди российской молодежи, %

Часть 1. Мотивация и фактическое участие			Часть 2. Интересы и потенциал к участию						
Мотив	Возраст	18–24 года	25–34 года	35–44 года	Интерес	Возраст	18–24 года	25–34 года	35–44 года
Хотел быть полезным, помочь нуждающимся	48	58	63		Высадить цветы/газоны/деревья, благоустроить двор/улицы	23	26	29	
Для собственного удовольствия	15	14	19		Заняться благотворительностью	22	26	28	

Хотел бороться с определенной проблемой	15	14	17	Помочь пострадавшим от стихийных бедствий, катастроф, конфликтов	23	26	22
Было достаточно свободного времени	14	13	13	Помочь социально не защищенным категориям граждан (детям, пенсионерам)	22	22	24
Хотел отплатить людям добром за добро	7	9	10	Принять участие в экологических маршах, убирать мусор и загрязнения	22	18	19
Сам сталкивался с подобной проблемой	12	13	9	Помочь бездомным животным, зоопаркам и заповедникам	25	19	19
Хотел получить полезные навыки, нужный мне опыт	8	4	6	Принять участие в борьбе против наркомании, СПИДа и пр.	14	11	11
Хотел познакомиться с новыми людьми, с единомышленниками	5	4	4	Помочь организовать социальнозначимые мероприятия	17	10	5
				Консультировать по юридическим и психологическим вопросам	6	7	8
				Охранять общественный порядок	9	8	6

Источник: материалы ВЦИОМ (www.wciom.ru, 2011). Опрос на тему «Добровольчество в России: потенциал участия молодежи».

В таблице 1 мы видим, что самый распространенный мотив добровольчества среди молодежи и людей среднего возраста – желание быть полезными и помогать нуждающимся, хотя мы наблюдаем убывание этого показателя от 63 до 48% со снижением возраста волонтеров. Люди среднего возраста чаще работают для удовольствия, юные респонденты также демонстрируют высокий процент мотива удовольствия. Для молодых респондентов мы отметили наличие свободного времени как важный фактор волонтерства, а также личный интерес (полезные навыки и новые знакомства).

Интересы молодых и зрелых респондентов также отличаются. Для самых молодых наиболее интересна помощь животным, в то время как группа постарше выбрала благоустройство и помочь незащищенным и пострадавшим от катастроф людям. Для самых юных так же социально значимые мероприятия и борьба с наркоманией и СПИДом более интересны, чем для более взрослых респондентов. Как мы видим из данной таблицы, группы молодых и зрелых респондентов отличаются и мотивацией, и своими волонтерскими интересами. Мы учли эту информацию для планирования опроса экспертов и лидеров НКО.

В целом результаты опроса ВЦИОМ показали, что наименее вовлечена в общественную и волонтерскую деятельность молодежь в возрасте от 18 до 24 лет (48%). Тем не менее ответы также показали, что потенциал

их участия велик. Около 75% опрошенных молодых россиян готовы участвовать в общественно полезной деятельности бесплатно или за символическую плату.

Участие 48% молодых россиян в общественно полезных делах – очень хороший показатель, если сравнить с США, где около 46% молодежи в возрасте от 14 до 24 лет участвовали в волонтерских мероприятиях в течение 2012 г., притом что количество НКО в США превышает количество российских почти в 9 раз (Bureau of Labor Statistics, 2012). Сравнительно высокий процент участия молодых в общественно полезных мероприятиях в России может быть обусловлен частично добровольным и частично «несознательным» волонтерством в тех случаях, когда школьники и студенты принимают участие в мероприятиях по просьбе или требованию учителей или партийных лидеров. В США высокий процент молодежного волонтерства также обеспечивается участием в религиозных и школьных мероприятиях, что отметили $\frac{3}{4}$ молодых волонтеров и что попадает в категорию «несознательного» волонтерства в нашей интерпретации.

Теории мотивации применительно к добровольческой работе

Мотивацию добровольцев можно объяснять с позиций экономики, социологии и психологии. Экономическая теория предлагает рассматривать человека как независимого, эгоистичного, рационального и информированного члена общества и рынка. Так, например, Бидерман рассматривает добровольчество как законную трудовую деятельность «с возможностью извлекать выгоду для себя, а не только помогать другим из бескорыстия» (2009, с. 25). Экономическая теория рисует добровольца как «компетентного эгоиста». Тем не менее необходимо отметить, что модель экономического человека – это упрощенная модель.

С точки зрения государства, НКО и государство являются важными партнерами: у НКО есть такой ресурс, как волонтеры (компетентны, квалифицированы, условно бесплатны), государство имеет потребность в дополнительной «бесплатной» рабочей силе. В перспективе сотрудничество государственных организаций с НКО, имеющим в своем штате волонтеров, будет предпочтительным в силу снижения общей стоимости оказываемой услуги. Государство выступает как рациональный рыночный актор, привлекая волонтеров и НКО к оказанию государственных услуг.

С позиции теории альтруизма основой добровольчества являются альтруизм и эмпатия. Одним из объяснений феномена альтруизма может быть теория социального обмена. Эта теория базируется на том, что помимо обмена товарами и услугами также может происходить обмен социальными ценностями, такими как статус, информация, любовь. Кребс пишет о том, что оказание альтруистической помощи является важным не только тому, на кого она направлена, но и добровольцу, который совершает данные действия для повышения самооценки, получения признания и полезных навыков (Krebs, 1982).

Другим источником добровольчества является эмпатия. Бэтсон пишет, что во время наблюдений за страданиями людей помимо чувства собственного дискомфорта возникает эмпатия, в основе ее – сочувствие к тем, кто испытывает страдания (Batson, 1996). Эмпатия заставляет людей действовать импульсивно для оказания помощи другим, страдающим людям.

Часто для волонтера важно чувство собственной значимости, потребность быть полезным или делать что-то нужное и важное, узнавать новых людей, набираться опыта для дальнейшей трудовой деятельности и интересно проводить время. Например, в исследовании Eurovol-Studie на первом месте среди мотиваций «у 39% опрошенных стояли “личные причины – собственные потребности”, у 34% опрошенных значился показатель “у меня было свободное время” и 32% указали “потребность в чувстве общности с людьми”. Мотив “я хотел познакомиться с новыми людьми” встречается у 15% опрошенных» (Angermann and Sittermann, 2010).

Исследователи из Канады выделили молодежный мотив наличия свободного времени как стимул для добровольчества. Иногда молодые добровольцы рассчитывали через деятельность в НКО найти новую работу (Anderson and Moore, 1978). Вилсон и Пим описали менее очевидные мотивы участия молодежи в работе НКО: встреча со знаменитостями, возможность путешествовать и участвовать в спортивных мероприятиях, участвовать в престижном проекте и добиться признания (Wilson and Pimm, 1996). Для координатора добровольцев важно организовать работу таким образом, чтобы и альтруистические и эгоистические побуждения пошли на пользу людям, нуждающимся в помощи.

Управление добровольцами

Зарубежный опыт также подсказывает, что чем больше волонтеров привлекает НКО, тем больше внимания руководители уделяют организации работы и мотивации волонтеров (Brudney, 1999; Hager and Brudney, 2004a). Обобщив чаще всего используемые зарубежные практики НКО по привлечению, управлению и мотивации добровольцев, описанные в зарубежных источниках (Brudney and Nezhina, 2005; Сайназаров, 2007; UPS Foundation, 2002), мы составили следующую таблицу (см. табл. 2).

Таблица 2

Международная практика привлечения, обучения и мотивации молодых добровольцев в некоммерческих организациях

Поиск и привлечение добровольцев
Выступление в школах и университетах – приглашение потенциальных добровольцев
Рассылка приглашений на школьные и университетские порталы
Объявления о добровольческих акциях в социальных сетях
Объявления о добровольческих акциях в газетах и по телевидению
Красочные флаеры – приглашение на запланированные работы с указанием времени, места и описанием группы, получающей помощь

Роль сотрудников НКО в мотивации добровольцев
Соблюдение правил работы с добровольцами
Обучение сотрудников теории мотивации начинающих волонтеров
Компенсация расходов добровольцев на цели организации
Организация работы добровольцев
Описание обязанностей добровольцев
Обучение добровольцев выполнению обязанностей
Обучение добровольцев выполнению более сложных работ в организации
Назначение опытных добровольцев на позиции лидеров
Обучение добровольцев социальному маркетингу
Обучение добровольцев фандрайзингу
Награждение добровольцев
Награждение лучших добровольцев знаками отличия и подарками
Вручение сертификатов об участии в добровольных акциях
Рассылка писем-благодарностей учреждениям, где работают или учатся добровольцы
Организация праздников для волонтеров

Авторы статей о волонтерстве в США подтверждают, что эффективная работа волонтеров прямо зависит от применения «лучших практик». Мы ознакомились с материалами исследований таких практик в США и России. Зарубежные и российские результаты опросов позволили нам выделить внешние и внутренние мотивы волонтеров, которые потенциально могут быть использованы в работе с молодежью России.

Внутренние и внешние практики мотивации волонтеров

Кроме внутренних мотивов, таких как самореализация и поиск работы, бывают внешние обстоятельства, побуждающие молодых людей принимать участие в работе на благо других. Для НКО, которые пытаются увлечь молодых людей добровольческой работой, важно понимать, что внешняя среда влияет на поведение молодых волонтеров не меньше, чем внутренние потребности (Brudney and Nezhina, 2005). Как показывают результаты исследований, среди внешних мотивов могут быть такие, как: приглашение друзей, полученная членами семьи помочь от НКО, симпатия к НКО, благодарность за доверие, вежливое обращение, ответственное поручение. Среди внутренних мотивов можно выделить альтруистические общественно полезные и рационально-эгоистические побуждения, такие как «оказать помощь в беде», «возможность чему-то научиться», «самореализация» и др. (Ellis, 1996). В таблице 3, составленной по результатам исследований, проводившихся в различных странах, указаны мотивы внешней и внутренней мотивации волонтеров.

Таблица 3

Внутренние и внешние мотивы добровольцев

Внутренние мотивы	Внешние мотивы
Помочь ближнему (религиозный или гражданский мотив)	Участие по просьбе друга
Повысить самооценку, самореализоваться	Получить зачет по предмету (ОБЖ)
Установить нужные контакты	Порадовать родителей
Встретить интересных людей	Участие в спортивном мероприятии
Успокоить свою совесть (чувство вины)	Поездка, путешествие
Получить полезные навыки	Отблагодарить за помощь близким людям
Участвовать в престижном проекте	Участие по просьбе сотрудника НКО
Приобрести опыт работы	Улучшить свой район
Изменить свою жизнь	Установить профессиональные контакты
Почувствовать, что ты кому-то нужен	Добиться уважения и признания взрослых
Попробовать себя в новом деле	Познакомиться с единомышленниками
Обрести уверенность в себе	Помочь решить чьи-то проблемы
Использовать свое хобби для добрых дел	Подружиться с другими волонтерами
Оказать помощь людям в беде	Занять свободное время
Спасти природу, животных	Найти друга или спутника жизни с похожими идеалами
Сделать мир лучше	
Исправить несправедливость	
Весело провести время	

Методы

Для понимания сути и особенностей добровольчества в России мы провели серию глубинных интервью с российскими экспертами, работающими в Москве. Москва была выбрана для сбора данных как центр инфраструктуры некоммерческого сектора: в Москве находятся обучающие и консалтинговые некоммерческие организации, что способствует распространению эффективных практик. В группу экспертов мы включили специалистов по менеджменту в НКО с большим опытом практической работы и теоретической подготовкой. Были отобраны шесть экспертов по следующим характеристикам: все работают в качестве консультантов или проводят обучающие семинары для работников НКО, все занимаются вопросами изучения и развития добровольчества, все принимали участие в семинарах, конференциях и обсуждениях вопросов мотивации добровольцев в России и за рубежом. Весь использованный в статье эмпирический материал представляет собой вторичную оценку мотивов волонтеров. Для исследования мы используем качественные методы – интервью экспертов и полуформализованный опрос практиков НКО. С шестью российскими экспертами мы провели неформализованные интервью, стремясь получить сведения о развитии добровольчества среди молодежи России. Далее, используя полученную

от экспертов информацию как ориентир, мы составили анкету и провели полуформализованный опрос с директорами и координаторами добровольцев из 16 НКО различного направления деятельности. Вопросы к координаторам волонтеров и директорам НКО были сфокусированы на практических способах привлечения и мотивации молодых добровольцев. Так как молодежное добровольчество является объектом исследования, мы определили предметом исследования особенности волонтерства в трех молодежных возрастных группах – подростки: 14–17 лет (школьники); юные: 18–24 года (студенты), и молодые: 25–34 года (работающая молодежь). Интервью с экспертами были проведены в июне–июле 2013 г. в Москве. Результаты интервью помогли понять тенденции развития волонтерства среди различных групп молодых людей. Полуформализованный опрос с 16 руководителями НКО и координаторами волонтеров проводился с учетом экспертной информации. Данный опрос помог понять, какие практические меры принимаются на уровне отдельных НКО для привлечения и мотивации молодых волонтеров. Ниже мы предлагаем отчет по результатам интервью с экспертами и опроса руководителей-координаторов добровольцев НКО в Москве.

Результаты: интервью с экспертами

В течение двух недель были проведены глубинные индивидуальные интервью с шестью наиболее известными экспертами по вопросам управления и мотивации волонтеров в российских НКО. Экспертам были заданы следующие вопросы:

1. Какие проблемы и успехи молодежного добровольчества вы отмечаете?
2. Как вы можете описать возрастные особенности волонтерства?
3. Какие волонтерские программы привлекают молодых и почему?
4. Какие мотивы к добровольчеству движут молодыми людьми?
5. Какая тенденция волонтерства заметна среди молодых – разовое или постоянное волонтерство, в одной или нескольких организациях?
6. Какие инновационные подходы к развитию добровольчества появляются среди молодежи?

Информацию, полученную от экспертов, мы условно разделили на четыре блока: проблемы волонтерского движения, успехи волонтерского движения, особенности волонтерства среди молодежи, неформальное молодежное волонтерство.

Проблемы молодежного волонтерства

Все эксперты отметили следующую проблему молодежного волонтерства – недостаток информации о возможностях для волонтерской деятельности: (а) в настоящее время молодые люди не знают, как найти НКО определенного профиля, так как (б) социальная реклама недостаточно развита, (в) центров добровольчества мало, и (г) средства массовой информации не уделяют должного внимания работе сектора НКО.

Мужчины реже, чем женщины, работают добровольцами. По словам одного из экспертов, в настоящее время в социальных НКО, которые

помогают детям, инвалидам и пожилым, примерно около 80% женщин от 25 до 34 лет. Эксперты объясняют это тем, что женщинам более свойственна эмпатия и они знают, что нужно делать, чтобы помочь.

Другая проблема – это использование молодежи для массовки политическими партиями, государственными организациями и школами: привлечение молодежи, особенно школьников и студентов, к политическим или общественным акциям без моральной или идеологической подготовки и разъяснения значения акций, принудительное использование школьной молодежи для проведения субботников и других экологических и социальных мероприятий.

Некоторые эксперты отметили, что такое недобровольное участие может оттолкнуть молодежь от волонтерства, но большинство согласились с тем, что первое принудительное привлечение может быть эффективным, если школьникам и студентам объяснять полезность их работы, поощрять их приносить пользу своей стране и людям, предлагать им деятельность по выбору, объявлять им благодарности и награждать лучших.

Успехи молодежного волонтерства

В последнее время государство стало уделять много внимания молодым людям как будущим активным гражданам России. С 1995 г. существует закон о молодежных движениях², и с 2006 г. создана стратегия государственной молодежной политики³, которая обеспечивает ресурсами многие молодежные программы. Некоммерческий сектор создает программы и центры волонтерства для привлечения молодежи, организует летние школы, социальные лагеря, обучает молодых братьев и сестер инициативу в свои руки.

Самое неожиданное развитие получило волонтерство через социальные сети. Это стало особенно актуальным для молодежи, которая и является самым активным пользователем сетей. Эти инициативы мы обсудим ниже.

Особенности молодежного волонтерства

Опрос экспертов помог выделить новые мотивы и тенденции в развитии волонтерства среди молодежи, которые отличают их от мотивов старших участников. Некоторые эксперты утверждают, что в начале 1990-х гг., большинство некоммерческих организаций и общественных движений в России держалось на идеалах и энтузиазме волонтеров, но в начале 2000-х гг. мотивация изменилась. И особенно это стало заметно у молодых волонтеров. У них начал вырабатываться рационально-эгоистический подход к добровольному труду. Вовлекаясь в волонтерство, они стали ценить возможность получить публичный опыт, повысить свою личную квалификацию, встретиться со знаменитыми людьми, выработать необходимые качества для будущей карьеры, а для большинства основной мотив – встретиться с друзьями и хорошо провести время. Как утверждают эксперты, самое привлекательное волонтерское мероприятие для молодых – это «тусовка», место сбора больших групп молодежи ради интересной и значимой цели. Ключевые слова для молодых волонтеров – это *легко, полезно, значимо, интересно, весело*.

Неформальное, спонтанное молодежное волонтерство

Все шесть опрошенных экспертов отметили растущую роль сети Интернет в развитии молодежного волонтерства в России. Это была информация неожиданная, но вполне отвечающая нашим представлениям о культурных особенностях российской молодежи. Эксперты сообщили, что молодые люди успешно неформально самоорганизуются в социальных сетях для оказания помощи нуждающимся людям и брошенным животным. Мы нашли несколько примеров такой самоорганизации волонтеров в социальных сетях, но не нашли публикаций о данном социальном феномене. Также мы не нашли результатов социологических опросов о таком спонтанном добровольчестве, поэтому можно только догадываться о мотивах такой неформальной организации и деятельности.

Эксперты утверждают, что некоторые Интернет-движения создаются в связи с чрезвычайной ситуацией на короткое время, как, например, мото-волонтеры, на мотоциклах помогавшие доставлять лекарства и еду пострадавшим от наводнения в Крымске⁴. С другой стороны, мы обнаружили, что постоянные волонтеры помогают в сети Интернет быстро найти доноров крови через социальные сети, сделать срочный перевод медицинских, юридических и других необходимых документов на любой язык, найти новый дом для брошенных животных и многое другое⁵.

По результатам интервью с экспертами мы определили три типа волонтеров и их мотивацию, как указано в таблице 4.

Таблица 4

Виды волонтерства среди молодежи

«Истинное» волонтерство	«Неформальное» волонтерство	«Несознательное» волонтерство
– Сами приходят в организации	– Самы находят проблему в социальных сетях	– Обязательное школьное или политическое, государственное мероприятие
– Приглашают друзья	– Приглашают друзья в социальных сетях	– Участие по требованию учителей или политических лидеров
– Имеют ярко выраженную коллективную, общественную и альтруистическую мотивацию	– Имеют индивидуальную альтруистическую мотивацию	– Слабая мотивация, обусловленная неэффективными внешними стимулами, подчинение

«Истинными» волонтерами мы назвали тех, кто сознательно стремится оказать помощь нуждающимся людям, животным или принести пользу обществу, находит такую возможность сам, сознает необходимость коллективных усилий, имеет ярко выраженную общественную альтруистическую мотивацию. Такие волонтеры имеют тенденцию становиться постоянными высококвалифицированными помощниками в НКО.

«Неформальными», или «спонтанными» волонтерами, мы назвали тех молодых людей, которых взволновала история, прочитанная в социальных сетях и за которой следовал призыв о помощи. Спонтанность является следствием эмпатии, поэтому мы отнесли их мотивацию к альтруистической. Участие в неструктурированной и неорганизованной группе определило их как «неформальных» волонтеров. Такие волонтеры могут стать «истин-

ными» и даже выбрать НКО для постоянного волонтерства при условии получения позитивного опыта. Но они же могут попасть в группу неопытных волонтеров, получить негативный опыт и отказаться от дальнейшего участия. Позитивная сторона такого «неформального» волонтерства – это поиски своего пути для дальнейшего участия в общественной жизни.

И наконец, «несознательные» волонтеры – это чаще всего подростки, которым пришлось участвовать в мероприятиях по обязанности, будучи школьниками или студентами, например в экологических проектах – убирать мусор или высаживать деревья. Такая форма волонтерства может не вызывать протеста, но и не формирует эмоциональной вовлеченности. Метод мотивации – подчинение прямому приказу или требованию взрослых. Такое «несознательное» волонтерство может иметь позитивные последствия только в том случае, если организаторы смогут вдохновить участников примером и разъяснить важность и полезность мероприятия. Подобные приемы используют и западные НКО и госучреждения, в основном церковь и школы; и обычно молодые участники получают какую-то форму одобрения и разъяснения общественной ценности их работы. Но «несознательное» волонтерство, если оно не подкреплено идеологией или религиозными убеждениями, имеет слабую тенденцию перерasti в «истинное».

Результаты: практические методы привлечения и мотивации волонтеров

После опроса экспертов мы обратились непосредственно к координаторам волонтеров и руководителям НКО в Москве для сбора качественных данных о привлечении и мотивации молодых волонтеров. В нашем опросе участвовали пять НКО, оказывающие помошь детям-сиротам, столько же НКО, оказывающие помошь больным и престарелым, и шесть НКО, помогающие животным, занятые защитой окружающей среды и оказывающие помошь музеям.

1. Привлечение волонтеров

Несмотря на усилия энтузиастов российского некоммерческого сектора, респонденты – руководители НКО отметили, что к работе в НКО люди продолжают относиться скептически, так как многие, не имея опыта, не понимают, как можно работать бесплатно, тратя свое свободное время. Руководители опрошенных НКО отмечают, что работают только с теми, кто пришли к ним сознательно, самостоятельно или по приглашению друзей и имеют огромное желание помогать людям. Именно поэтому руководители уделяют большое значение привлечению волонтеров, их мотивации и удержанию в НКО.

2. Групповой и индивидуальный подход

По мнению менеджера СОНКО (социально ориентированная некоммерческая организация), работающей с больными детьми, индивидуальный подход при привлечении добровольцев чаще можно встретить в маленьких организациях, занимающихся тяжелобольными детьми и иной деятельностью, связанной с высоким моральным риском. Групповой подход присущ

крупным организациям – они владеют базами данных волонтеров и используют массовую рассылку, чтобы пригласить добровольцев помочь в крупном мероприятии.

Более прочные связи волонтеров и организаций возникают посредством привлечения новых добровольцев *с помощью «силы слабых связей»*, иначе говоря, по рекомендациям знакомых и друзей, через *«сарабанное радио»*. В этом случае привязанность добровольца к организации подкрепляется не только интересной для него деятельностью, но и дружескими связями.

3. Привлечение волонтеров в социально ориентированные НКО

Иногда газеты и телевидение оказываются популяризаторами волонтерских программ, когда они рассказывают истории конкретных людей (больных детей, сирот) и о программах помощи СОНКО этим людям. Это вызывает у аудитории желание предложить свою помощь.

Эффективным методом привлечения был признан функциональный подход: на сайте НКО в объявлениях размещаются вакансии, чтобы молодые люди могли выбрать подходящую работу. Очень важно обозначать требования, обязанности и ожидаемый результат. Хороший результат приносит «День открытых дверей» (информационная встреча) в самой организации, поскольку предоставляется информация и раздаются приглашения к участию во всех проектах организации. Юноши и девушки вовлекаются охотнее, когда могут сами выбрать вид деятельности.

4. Возрастные группы и ограничения в работе с юными волонтерами

Как отметили многие директора СОНКО, наиболее активная группа волонтеров – молодые люди в возрасте 23–28 лет. Это в основном студенты и недавние выпускники, которые уже получили профессию, но по тем или иным причинам не могут себя профессионально реализовать на постоянной работе. Работа в НКО дает им такую возможность.

Некоторые волонтерские организации устанавливают возрастной ценз при наборе добровольцев. Так, например, при работе с детьми, пожилыми людьми и бездомными животными устанавливается возрастной порог старше 18 лет из-за эмоциональной нагрузки и правовых ограничений.

Лидеры СОНКО также отмечали, что их организациям тяжело удержать молодых добровольцев из-за высокой моральной ответственности и эмоциональной нагрузки в работе. Лидер СОНКО, помогающей престарелым в интернате, отметила: «Не у каждого получается усмирить свою брезгливость, свою гордыню, найти силы смотреть на чужие страдания. Волонтерство такого рода имеет множество подводных камней и не всегда окрашено радужными красками. Чаще наоборот».

5. Поиск волонтеров в социальных сетях

Новый способ привлечения волонтеров – это использование различных инструментов в Интернете: с помощью сайтов, социальных сетей и социальной рекламы. Часто социальная сеть выступает площадкой для самоорганизации неформальных волонтеров, которые предпочитают оказывать помощь самостоятельно, без участия НКО. Для профессионалов НКО – это движение волонтеров в сети Интернет – сигнал для разработки новых форм привлечения и удержания юных волонтеров.

6. Неудачный опыт привлечения волонтеров

По мнению одного из менеджеров социально ориентированной НКО, размещение объявлений на студенческих форумах не способствует привлечению молодых людей, более того, объявления удаляются модераторами с сайтов как «несоответствующие тематике форума». Многие респонденты считали работу у стендов на выставках, не приведшую в их организации новых волонтеров, неэффективной. К тому же подростки и молодые волонтеры не самые надежные партнеры, их помощь чаще носит разовый характер.

Менеджерами НКО также отмечается, что привлечение волонтеров в школах не является эффективным, так как в этом возрасте подростки не до конца понимают необходимость волонтерской деятельности и не готовы принимать самостоятельные решения.

Организация работы по мотивации и удержанию волонтеров

Для НКО важно не только привлечь волонтеров, но и удержать их. При встрече с респондентами-руководителями из 16 организаций мы выделили факторы, мотивирующие молодых людей к волонтерской работе, и методы управления для удержания эффективных волонтеров.

1. Осознание важности деятельности и гражданский мотив

Многие респонденты разделили мотивирующие факторы на две группы: осознанные/неосознанные и истинные/декларируемые. Многолетний опыт работы с волонтерами показал, что осознанные мотивы способствуют удержанию молодого человека как волонтера. Именно *осознание важности своей работы* было выделено всеми респондентами как сильный мотив для молодых волонтеров. Одной из задач психологов и руководителей проектов выступает выявление истинных мотивов и их поощрение, что необходимо не только для более эффективной работы организации, но и для стимулирования самого волонтера. Деятельность организаций социальной направленности сопряжена с высокой моральной ответственностью, именно поэтому основную группу добровольцев в исследуемых нами СОНКО составляют «истинные» добровольцы. Таких добровольцев мотивирует желание сделать жизнь лучше в своей стране, городе или районе.

2. Самореализация

Координаторы волонтеров также отмечают, что возможность *использовать свое хобби, приобрести опыт, полезные навыки и знания* мотивирует молодых людей, особенно студентов (юные – 18–24 года). С другой стороны, студенты и практикующие менеджеры «популярных» специальностей, такие как банкиры, юристы, бизнес-менеджеры (молодые – 25–34 года), чувствующие духовную и моральную неудовлетворенность своей обычной работой, приходят в волонтерскую организацию, чтобы почувствовать себя нужными и полезными обществу.

3. Долг перед обществом

Один из мотивов, по словам респондентов, это желание *отдать долг обществу и искупить вину*. Часто волонтерами в организации, помогающей

пожилым людям, становятся те, у кого уже есть престарелые родственники или же они были, но по каким-либо причинам не получили соответствующего внимания и ухода от своих родственников. Пытаясь оправдать себя и искупить свою вину, молодые люди приходят помогать другим.

4. Профилактика эмоционального выгорания

Руководители отмечают, что в волонтерских организациях, работающих в больницах, детских домах и домах престарелых, есть свои особенности. Порой, получив какой-либо пугающий опыт, человек отказывается от волонтерской деятельности. Работа с тяжелобольными и брошенными детьми часто эмоционально изнуряет волонтеров, что приводит к выгоранию – душевной усталости. Опытные руководители НКО рассказывают, что занимаются *профилактикой выгорания*: для волонтеров проводят консультации с психологами, тренинги, следят за сообщениями волонтеров на форуме организации, чтобы предотвратить возможные конфликты.

5. Обучение и работа в команде как факторы мотивации

Все респонденты отметили значение *подготовки и обучения волонтеров*. Один из них сказал, что *мало желания работать с детьми, необходимы специальные знания и подготовка*. Доброволец может растеряться и опустить руки, если у него возникают проблемы при выполнении волонтерской работы. Но, если его правильно обучить, у него все получится и он захочет продолжить быть волонтером. Респонденты отмечали значимость *работы в команде*, где каждый поддерживает друг друга.

6. Четкие задания и видимый результат укрепляют мотивацию

Один из респондентов, руководитель СОНКО, объяснил, что в их организации залогом успешной работы волонтера и его длительного пребывания в организации являются *четкие задания и цели*. Добровольцы всегда должны быть проинформированы об организации, ее задачах, клиентах и достижениях.

Значение видимого результата было отмечено всеми респондентами как сильный мотивирующий фактор. Особенно трудно достичь видимого результата с тяжелобольными детьми, поскольку волонтеры не замечают изменений. Тогда на помощь приглашают персонал больницы или детского дома, которые рассказывают об изменениях, произошедших с ребенком в результате работы добровольцев. Это помогает мотивировать и удерживать людей в организации.

Внутренняя и внешняя мотивация

Во время полуформализованного интервью мы просили лидеров НКО отметить в предъявленной таблице, какие варианты внутренней и внешней мотивации молодых волонтеров встречались в их работе, а также просили дописать мотивы, которые мы не включили в таблицу. Каждый респондент выделял наиболее типичные внутренние и внешние мотивы молодых волонтеров в таблице и добавлял свои. Наиболее часто респонденты упоминали следующие внутренние мотивы: повышение самооценки и знакомство с новыми друзьями и интересными людьми (10); помочь ближнему,

полезные навыки, приобретение опыта работы и знакомство с единомышленниками (8); желание испытать себя в новом деле (7); самореализация, изменение своей жизни, установление нужных контактов (6). Наиболее часто упоминаемыми внешними мотивами волонтерства были приглашение друзей и сотрудников НКО (9), доброе отношение сотрудников НКО (5), улучшение своего района (4). По распределению ответов было очевидно, что внутренние мотивы доминировали над внешними, а фактор «сарафанного радио» в России по-прежнему играет существенную роль.

Типология «неожиданной» мотивации

Среди факторов мотивации, которые удалось выяснить в ходе исследования, нашлось несколько неожиданных, которые не были описаны в зарубежных и отечественных научных работах. Так, **желание найти новых друзей и кумиров** как фактор внутренней мотивации не является редким, но в работе на благо других он оказался достаточно неожиданным и интересным. Мы выделяем этот фактор как актуальный в наше время – бедное на национальных героев и вдохновляющие примеры служения людям и стране. Это позитивный знак, что молодые люди ищут такие примеры в НКО.

Респонденты рассказали о растущей популярности **командообразующих тренингов**, которые способствуют эмоциональному вовлечению молодых людей в работу друг с другом, укрепляют желание быть волонтером, когда есть спаянная команда молодых людей с похожими интересами. Некоторые респонденты выделили такой мотив добровольчества, как **поиски спутника жизни**. Работа в НКО помогает не только найти друзей, но и **создать новые серьезные отношения**.

По рассказам респондентов, иногда между волонтерами и руководителями организаций складываются **отношения «учитель–ученик»**. Многие респонденты отметили желание молодых людей совершенствоваться и приносить пользу окружающим. В этом им помогают постоянные сотрудники и руководители НКО, которые нередко бывают харизматическими лидерами.

Особое внимание заслуживает такой важный фактор мотивации, как **стратегия и миссия организации**. Один из руководителей НКО заметил: «...это почти как бренд. Мы должны поддерживать высокие моральные стандарты, такой дух и атмосферу, чтобы наши волонтеры влюблялись в нее снова и снова, чтобы у них оставались хорошие впечатления и чтобы они с удовольствием вспоминали время, проведенное с нами». Важными являются **принципы открытости** внутри организации, прозрачность всех процессов. Для добровольцев важно чувствовать обратную связь, не только от благополучателей, но и от руководителей.

Было несколько неожиданным выявить в качестве одного из мотивирующих факторов, стимулирующих молодых людей оказывать помочь и поддержку незащищенным гражданам России, – **недоверие к государству в вопросах решения социальных проблем**. Люди готовы брать обязанности

государства на себя, понимая, что поддержка государством незащищенных граждан становится нестабильной.

Наряду с мотивирующими факторами есть обстоятельства, которые выступают как **демотивирующие факторы** участия молодежи в волонтерской деятельности. Чаще всего респонденты упоминали, что молодежь отталкивает административная работа.

Обратная тенденция возникает, когда молодые волонтеры чувствуют необходимость тратить много времени и прикладывать массу усилий для постоянной помощи тем, кому они уже давно помогают. Это начинает мешать их личной жизни: семье, учебе, работе – и часто ведет к «выгоранию».

Кроме того, для юных волонтеров имеет немалое значение расстояние до местонахождения НКО в принятии ими решения продолжать волонтерскую деятельность. Они предпочитают быть волонтерами рядом с домом; транспортные расходы являются одним из демотиваторов для подростков и юных волонтеров.

Наше исследование показало, что российских волонтеров сегодня можно условно объединить в три группы: «истинных», «неформальных» и «несознательных». Очевидно, что каждая группа нуждается в отдельном подходе и понимании интересов и системы ценностей ее участников.

«Неформальные» волонтеры могут стать «истинными», если их привлечь в выбранную ими в социальных сетях деятельность и подобрать внутренне важные для них мотивации. «Несознательные» волонтеры – это резерв, с которым нужно умело и дружески работать, увлекая общественно важными задачами и значимыми для них поощрениями.

Многие из способов привлечения молодых волонтеров работниками российских НКО совпадают с теми методами, что используют их коллеги за рубежом. Некоторые руководители НКО признают, что сегодня юные добровольцы заинтересованы в том, чтобы в первую очередь получить пользу для себя, а во вторую – принести пользу другим.

Говоря о внешних и внутренних аспектах мотивации, нужно отметить, что в настоящее время у российских добровольцев рациональный внутренний мотив преобладает над эмоциональным внутренним мотивом. Но и традиционный внешний мотив – пойти с другом или с кем-то, кого он знал и кто работал в НКО и позвал с собой, – работает как «сарафанное радио» вполне эффективно. Для российских добровольцев важнее *рекомендации друзей*, чем социальная реклама, которая просто неэффективна. Поэтому «сарафанное радио» пока является наиболее эффективным способом привлечения молодых волонтеров. К тому же было отмечено, что молодежь лучше *работает в группах*.

Для работы с незащищенными слоями населения больше подходят молодые люди постарше – от 23 до 28 лет. Больше половины из них женщины. В таком возрасте для молодежи важны вопросы самореализации. Профессиональная работа не всегда дает такую возможность альтруистически настроенным молодым людям. Основная задача руководителей СОНКО – *создать условия для самореализации и уберечь волонтеров от выгорания*, сохранить их психическую стабильность и желание вернуться.

Многие респонденты признали эффективным метод *функционального подхода* – когда каждый волонтер может сам выбрать ту функцию, которую он или она заинтересованы исполнять. Другой способ удержания волонтеров – помочь им *осознать важность их работы и понять пользу, принесенную клиентам НКО*. Многие волонтеры хотят *видеть позитивный результат своей работы*.

Мы обнаружили также собственно российские мотивации и стремления молодежи. Люди, работающие в некоммерческом секторе, чаще всего активные идеалисты, стремящиеся сделать мир лучше. Сектор НКО помогает им открыть для себя новые ценности. Волонтеры критически относятся к недостаткам государственных социальных программ и вполне осознанно выбирают свой путь участия *для исправления недостатков в обществе*.

Правильная кадровая политика, использование существующего опыта привлечения и удержания волонтеров позволит сотрудникам государственных учреждений и НКО более эффективно работать с молодыми волонтерами. Правильно же построенная мотивационная политика с учетом современных тенденций в российском обществе направлена не только на привлечение заинтересованных молодых людей, но и удержание их в волонтерском движении на продолжительный срок.

Государственное признание важности привлечения молодежи к оказанию государственных услуг проявилось в формировании и финансировании программ «Волонтеры Казани-2013» и «Волонтеры Сочи-2014» – двух масштабных государственных проектов, где молодые волонтеры составили более 30% всего персонала⁶, обслуживающего гостей. Так что исследование мотивации молодых волонтеров является весьма своевременным, поскольку его цель – помочь менеджерам волонтеров понять, что движет молодыми добровольцами в некоммерческих и государственных проектах.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бидерман К. (2009). Координация работы добровольцев и менеджмент волонтерских программ в Великобритании. М. С. 25–28.
2. Бодренкова Г.П., Караваешников С.Е. (2011). Системное развитие молодежного добровольчества в контексте пропаганды здорового образа жизни. Методические рекомендации. – М. 78 с.

3. Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ) (2011) Добровольчество в России: потенциал участия молодежи, пресс-выпуск 1785, <http://wciom.ru/index.php?id=268&uid=111713>
4. Даль В.И. (1998). Толковый словарь живого великорусского языка (современное написание слов). – М.: Изд. Цитадель.
5. Казакевич Л.И. (2009). К вопросу об эволюции термина «волонтерство». Социальная работа в России: образование и практика: С науч. трудов / под ред. проф. Н.А. Грика. – Томск. – 250 с.
6. Мерсиянова И.В., Корнеева И.Е. (2011). Вовлеченность населения в неформальные практики гражданского общества и деятельность НКО, региональное измерение. Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики» – М.: НИУ ВШЭ. 196 с.
7. Решетников О.В. (2010). Корпоративное добровольчество: Научно-методическое пособие. – М.: ООО «Изд-во «Проспект». – 172 с.
8. Сайназаров К.Б. (2007). Управление волонтерами: Руководство для менеджеров. Молодежный проект программы волонтеров ООН. Бишкек.
9. Anderson J.C. & Moore L.F. (1978). The motivation to volunteer. *Journal of Voluntary Action Research*, 7, pp. 51–60.
10. Angermann A. & Sittermann B. (2010). Volunteering in the Member States of the European Union-Evaluation and Summary of Current Studies, Working paper no. 5 of the Observatory for Sociopolitical Developments in Europe.
11. Batson C.D. (1996). Some disorderly thoughts about social motivation. *Psychological Inquiry*, n. 7, 215–218.
12. Brudney J.L. (1999). The effective use of volunteers: Best practices for the public sector. *Law and Contemporary Problems*, n. 62, 219–255.
13. Brudney J.L. and Nezhina T.G. (2005). What is Old is New Again: Achieving Effectiveness with Volunteer Programs in Kazakhstan, *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, vol. 16, n. 3
14. Bureau of Labor Statistics. (2012). Volunteering in The United States, Available at <http://www.bls.gov/news.release/volun.nr0.htm>
15. Ellis, S.J. (1996). From the Top Down: The Executive Role in Volunteer Program Success, revised edition, Energize, Philadelphia, PA.
16. Hager, M., & Brudney, J.L. (2004a). *Volunteer Management Practices and Retention of Volunteers*, The Urban Institute, Washington, DC.
17. Krebs D. (1982). Psychological Approaches to Altruism: An Evaluation. *Ethics*, n. 92, pp. 447–58.
18. UPS Foundation (2002). A Guide to Investing in Volunteer Resources Management: Improve your Philanthropic Portfolio. Available: <http://www.community.ups.com>
19. Wilson A. & Pimm, G. (1996). The tyranny of the volunteer: the care and feeding of voluntary workforces, *Management Decision*, vol. 34, n. 4, pp. 24–40.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Данные с официального сайта Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии: <https://rosreestr.ru>
- ² Федеральный закон от 28.06.1995 N 98-ФЗ (ред. от 05.04.2013) «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений». Текст закона можно найти на сайте: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=144647>
- ³ Федеральные законы РФ и программу «Молодежь России 2000–2005: развитие человеческого капитала» можно найти по адресу: <http://www.fadm.gov.ru/docs/8/>
- ⁴ Группа помощи пострадавшим в Крымске была создана для поиска и организации добровольцев, желающих помочь пострадавшим от наводнения в Краснодарском крае. Информация о группе на сайте: <https://vk.com/club40869328>
- ⁵ <http://vk.com/volontery.perevodov>; http://ria.ru/disabled_help/20130420/933654875.html
- ⁶ В подготовке и проведении XXVII Всемирной летней Универсиады 2013 в Казани приняли участие около 20 тыс. молодых волонтеров, которые оказали серьезную поддержку в бесперебойной работе многих служб Универсиады. Информация об этом событии на сайте: <http://kazan2013.com/ru/volunteers> Для участия в XXII Зимних Олимпийских играх в России подали заявки 180 тыс. молодых волонтеров, из которых было отобрано и подготовлено для работы в дни Олимпиады 25 тыс. молодых людей, которые работали бесплатно и осознанно для государства, чтобы укрепить славу российского спорта. Работа Волонтерских центров «Сочи 2014» получила высокую оценку со стороны представителей МОК, российского Правительства и Оргкомитета «Сочи 2014». – <http://vol.sochi2014.com/>

MOTIVATION OF YOUTH PARTICIPATION IN THE VOLUNTEER MOVEMENT

Nezhina Tamara G.

PhD, associated professor of the Faculty of Public and Municipal Administration, HSE.

Address: National Research University Higher School of Economics,

20 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russian Federation.

E-mail: tgnezhina@hse.ru

Petukhova Kseniya A.

Graduate student, Faculty of Public and Municipal Administration, HSE,
senior specialist at the Central Research Institute of Organization
and Informational Support of Healthcare in Russia.

Address: 11 Dobrolyubov Str., Moscow 101000, Russia Federation.

E-mail: yuzhakovaka@gmail.com

Chechetkina Natalia I.

Bachelor in sociology, second year master student, the Faculty
of Public and Municipal Administration, HSE.

Address: National Research University Higher School of Economics,
20 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russian Federation.

E-mail: Chechetkinan@yahoo.com

Mindarova Ilziya S.

3d year bachelor student of the Faculty of Public and Municipal Administration, HSE.

Address: National Research University Higher School of Economics,

20 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russian Federation.

E-mail: ilziya@mail.ru

Abstract

The purpose of this study was to determine existing practices of young volunteer recruitment, retention and motivation in Russian noncommercial and government organizations and compare them with the best practices in American organizations. To know this information is essential for government managers and NGO leaders to successfully attract and retain young people as volunteers in their organizations. The theories of "economic man" and "altruistic man" have shaped the methodology and research design of this study. To determine the advances and limitations of youth volunteering, the authors conducted expert interviews with prominent public figures and civil society experts. To collect data on practical youth recruitment, retention and motivation, the authors organized semi-structured interviews with 16 NCO leaders in Moscow.

The data have been analyzed and divided in thematic clusters. The synthesis of information permitted to determine three major types of youth volunteering, identify internal and external motivational factors, and single out Russian traditional motives, methods of recruitment and ways of interaction between managers and young volunteers. Based on data analysis, the authors have developed recommendations on best organizational policy for recruitment, retention, and motivation of young volunteers in Russia. In conclusion, the authors developed practical approaches for volunteer managers in government and NGOs in Russia, which included the combination of traditional methods as well as modern volunteer management techniques.

The study expands existing knowledge on managing young volunteers, provides insights in how to better use traditional Russian collective values and connections among young people to attract and inspire them to be good citizens. Results of this study have practical value for government volunteer coordinators and NGO leaders and volunteer managers.

Keywords: youth volunteering; classification of volunteers; recruitment of youth to NCOs; motivation practice of young volunteers in Russia

REFERENCES

1. Biderman, K. (2009). *Koordinatsiya raboti dobrovolsev i menedjment volonterskikh program v Velikobritanii* [Coordination of volunteers and management of volunteer programs in Great Britain]. Moscow.
2. Bodrenkova, G.P. & Karavayeshnikov, S.E. (2011). *Sistemnoye razvitiye molodezhnogo dobrovolchestva v kontekste propagandy zdorovogo obraza zhizni* [System development of youth volunteering within the context of sound life style promotion]. Metodicheskie rekomendatsii. Moscow.
3. Vserossiyskiy tsentr izucheniya obshchestvennogo mneniya (WCIOM). (2011). *Dobrovolchestvo v Rossii: potentsial uchastiya molodezhi* [Volunteering in Russia: the prospects of youth participation]. Press-vypusk 1785. Available: <http://wciom.ru/index.php?id=268&uid=111713>
4. Dal, V.I. (1998). *Tolkoyyi slovar zhivogo velikorusskogo yazyka (sovremennoe napisaniye slov)* [The dictionary of Great-Russian language (modern spelling of words)], 1836–1866. Moscow: Tsitadel.
5. Kazakevich, L.I. (2009). K voprosu ob evolutsii termina «volontyorstvo» [About the evolution of the term «volunteer»]. In: Grik, N.A. (Ed.) *Sotsialnaya rabota v Rossii: obrazovanie i praktika. Sbornik nauchnyh trudov*. Tomsk: TUSUR, pp. 65–75.
6. Mersiyanova, I.V. & Korneeva, I.E. (2011). *Vovlechyonnost naseleniya v neformalnye praktiki grazhdanskogo obshchestva i deyatelnost NCO, regionalnoe izmerenie* [The participation of population in informal civil society practice and in NGO activities, regional perspective]. Moscow: HSE
7. Reshetnikov, O.V. (2010). *Korporativnoe dobrovolchestvo: nauchno-metodicheskoe posobie* [Corporate volunteering: scientific methodological instruction]. Moscow: Prospekt.
8. Sainazarov, K.B. (2007). *Upravlenie volonterami: rukovodstvo dlya menedjerov. Molodezhnyi proekt programmy volonterov OON* [Management of volunteers: instruction for managers. Youth Project of the UN Volunteer Program]. Bishkek.
9. Anderson, J.C. & Moore, L.F. (1978). The motivation to volunteer. *Journal of Voluntary Action Research*, n. 7, pp. 120–129.
10. Angermann, A. & Sittermann, B. (2010). *Volunteering in the Member States of the European Union-Evaluation and Summary of Current Studies. Working paper no. 5 of the Observatory for Sociopolitical Developments in Europe*.
11. Batson, C.D. (1996). Some disorderly thoughts about social motivation. *Psychological Inquiry*, n. 7, pp. 215–218.
12. Brudney, J.L. (1999). The effective use of volunteers: Best practices for the public sector. *Law and Contemporary Problems*, n. 62, pp. 219–255.
13. Brudney, J.L. & Nezhina T.G. (2005). What is Old is New Again: Achieving Effectiveness with Volunteer Programs in Kazakhstan. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, vol. 16, n. 3, pp. 293–308.

14. Bureau of Labor Statistics. (2012). *Volunteering in The United States*. Available: <http://www.bls.gov/news.release/volun.nr0.htm>
15. Ellis, S.J. (1996). *From the Top Down: The Executive Role in Volunteer Program Success*. Revised edition. Energize. Philadelphia, PA.
16. Hager, M. & Brudney, J.L. (2004a). *Volunteer Management Practices and Retention of Volunteers*. The Urban Institute, Washington, DC.
17. Krebs D. (1982). *Psychological Approaches to Altruism: an Evaluation. Ethics*, vol. 92, n. 3, pp. 447–458.
18. UPS Foundation. (2002). *A Guide to Investing in Volunteer Resources Management: Improve your Philanthropic Portfolio*. Available: <http://www.community.ups.com>
19. Wilson, A. & Pimm, G. (1996). The tyranny of the volunteer: the care and feeding of voluntary workforces. *Management Decision*, vol. 34, n. 4, pp. 24–40.

НЕКОММЕРЧЕСКИЕ ПРОИЗВОДИТЕЛИ НА РЕГИОНАЛЬНЫХ КВАЗИРЫНКАХ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ

Суслова С.В.*

Аннотация

В статье анализируется специфика функционирования квазирынка социальных услуг в российских регионах в контексте участия неприбыльных организаций. В основе исследования лежит изучение информации о составе участников конкурсов на оказание социальных услуг в восьми российских регионах, содержащейся в протоколах рассмотрения заявок. Сравниваются возможности участия в конкурсах, активность НКО на этом квазирынке в разных регионах, а также их конкурентоспособность по отношению к коммерческим и государственным и муниципальным организациям. В результате сравнительного анализа выявлена значительная разница в размерах региональных квазирынков (количестве конкурсов). Другим важным отличием является перечень социальных услуг, на которые местные власти предъявляют спрос и который является важным фактором участия НКО. Наиболее активны неприбыльные организации там, где осуществляются госзакупки услуг, составляющих основное содержание их деятельности. Выделены три варианта поведения частных некоммерческих организаций на квазирынке: 1) НКО относительно активно участвуют в конкурсах и по ряду направлений способны конкурировать с бизнесом и государственными организациями; 2) НКО относительно активны, но конкурируют только с представителями своего сектора; 3) НКО относительно неактивны в этой сфере деятельности. Результаты исследования могут иметь значимость с точки зрения роста вовлеченности организаций гражданского общества в социальное обслуживание в свете изменений законодательства, регламентирующего государственные закупки.

Ключевые слова: квазирынок; некоммерческие организации; государственные закупки; социальные услуги.

Введение

Использование рыночного механизма с целью повысить эффективность государственного сектора экономики является одним из основных элементов парадигмы нового государственного менеджмента (New Public Management). В основу предоставления услуг в рамках общественного сек-

* Суслова Светлана Викторовна – доцент, кандидат экономических наук, доцент кафедры экономической теории Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», Пермь. Адрес: 614070, г. Пермь, ул. Студенческая, д. 38. E-mail: svsuslova@yandex.ru

тора помещаются конкурентные отношения между независимыми производителями, а управление процессом представляет собой сочетание конкуренции, ценового механизма и контрактных отношений (Osborne, 2006). Внедрение рыночных принципов в сферу того производства благ, которое в экономической теории относят к рыночным провалам и за которое, вследствие этого, несут ответственность органы власти, призвано компенсировать другой тип провалов – государственных. Применение принципов деятельности частного сектора нацелено на преодоление ограничений иерархической системы управления с точки зрения эффективности производства и наиболее полного удовлетворения потребностей граждан.

Обеспечение социальными услугами – одна из важнейших составляющих реализации социальной политики. Мы понимаем под ними услуги, посредством которых осуществляется социальная защита населения (поддержка граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации или социально опасном положении, помочь людям с ограниченными возможностями и пожилым и т.п.). Их цель – предотвращение маргинализации и социального отчуждения наиболее уязвимых в социальном отношении групп граждан, их можно рассматривать как коллективные блага, так как в выигрыше оказывается все общество. Как и в случае других услуг социально-культурной сферы, желаемые результаты часто являются ненаблюдаемыми, плохо поддаются измерению и могут быть отложенными во времени: оказываемые услуги (непосредственный продукт) в идеале должны проявляться в поддержании и последующем росте благосостояния их получателей и всего общества (Kendall, Knapp & Forder, 2006). При этом «производство» социальных услуг выделяется особым значением мотивации работников этой сферы, так как потребители оценивают качество их работы не только исходя из количества затраченного труда, но и опираясь на их отношение к тому, что они делают, к самим получателям услуг. В свою очередь, соответствующая мотивация, как правило, базируется на альтруизме сотрудников организаций, оказывающих эти услуги.

Важное место в социальном обслуживании занимают негосударственные некоммерческие организации. Помочь социально уязвимым группам и защита их прав – это традиционные для НКО виды деятельности во всех странах. Организации гражданского общества оказывают эти услуги как по собственной инициативе за счет собственных средств и привлеченных пожертвований, так и в качестве государственных подрядчиков, участвуя в конкурсах государственных подрядчиков, участвуя в конкурсах за счет собственных средств и привлеченных пожертвований и закупок, которые являются одной из форм квазирынка. Исследования отечественного третьего сектора показывают, что в этой сфере неприбыльные организации могут быть более эффективными, чем государственные и муниципальные производители (Мерсиянова, Якобсон, 2011).

Целью данной статьи является определение специфики функционирования квазирынка социальных услуг в российских регионах в контексте участия неприбыльных организаций. Нами была предпринята попытка сравнить возможности участия в конкурсах, активность НКО на этом ква-

зиринке в разных регионах, а также их конкурентоспособность по отношению к коммерческим и государственным и муниципальным организациям. В основе исследования лежит изучение информации о составе участников конкурсов на оказание социальных услуг в восьми российских регионах, содержащейся в протоколах этих конкурсов.

Понятие и особенности квазирынка социальных услуг

Главный признак квазирынка состоит в том, что государство по-прежнему финансирует и регулирует производство товаров и услуг, но при этом ликвидирует собственную монополию на участие в самом производственном процессе: он становится открытым для организаций всех форм собственности. При этом спрос на услуги частных производителей в рамках квазирынка формируется двумя способами:

1. Потребители (или их представители) получают бюджетные средства в виде субсидий или ваучеров, что дает им возможность самим выбирать поставщика услуги.
2. Выбор остается за уполномоченным органом (министерством, государственным агентством и т.п.), определяющим требования к количеству и качеству услуг и организующим конкурс потенциальных поставщиков (Le Grand, 1991; Nyssens, 2010).

В первом случае эффективное функционирование квазирынка требует полноты информации, по крайней мере о качестве услуг разных производителей (Nyssens, 2010, с. 503). Очевидно, что во втором случае возникает проблема сохранения суверенитета потребителя (возможности оказывать влияние на производителя посредством потребительского выбора) (Lowery, 1998, с.160), так как непосредственные получатели услуг оказываются фактически лишенными права выбирать и не могут более полно реализовывать свои потребности.

В результате отличия квазирынка от «традиционного» рынка заключаются в том, что, с одной стороны, производители часто не нацелены на максимизацию прибыли (как некоммерческие организации) и могут не являться представителями частного сектора (как, например, бюджетные организации и автономные учреждения); с другой, – способы реализации предпочтений потребителей также значительно отличаются от традиционно рыночных (Le Grand, 1991, с. 1259).

Внедрение механизмов квазирынка в сферу государственного социального обслуживания преследует по меньшей мере, две цели. Это, прежде всего, повышение эффективности производства социальных услуг, финансируемого за счет налогов. С одной – стороны, конкуренция между подрядчиками стимулирует снижение производственных издержек, способствует уменьшению потерь от X-неэффективности (Le Grand, 1991; Kähkönen, 2005; Kitchen, 2005). С другой, для органов власти контракты со сторонними организациями означают большую гибкость поставщиков, часто лучшее понимание специфики производства и знание целевых групп потребителей (Feiock & Jang, 2009). Кроме того, по мнению Дж. Ле Грана, квазирынок по-

вышает аллокативную эффективность, так как переговорная сила получателей социальных услуг увеличивается вследствие доступности теперь разных вариантов предложения (Le Grand, 1991, с. 1262). Непосредственный выбор потребителями (или их представителями) поставщиков дает первым возможность увеличить степень удовлетворения своих потребностей.

Помимо эффективности данный механизм распределения общественных ресурсов должен обеспечивать равенство и социальную справедливость (Pestoff & Brandsen, 2010). Например, относительно равному доступу к услугам будут способствовать полная обеспеченность потребителей информацией о наличии возможностей, создание безбарьерной среды для различных категорий получателей услуг.

Мотивы вовлечения НКО в государственное социальное обслуживание

Как уже было отмечено, производство услуг частными подрядчиками за счет бюджетных средств должно быть более эффективным, чем аналогичное производство в государственном секторе. Эффективность может увеличиваться за счет снижения затрат при сохранении качества услуги, а также за счет роста качества при сохранении или незначительном уменьшении уровня издержек. По нашему мнению, определение качества – один из самых сложных вопросов в отношении социальной услуги, чья специфика – сочетание признаков доверительных и эмоциональных благ с высокой значимостью для поддержания уровня жизни их получателей – затрудняет стандартизацию процесса оказания услуги с целью обеспечения должного качества и контроля со стороны как заказчика, так и потребителя. Одним из ключевых критериев оценки работы обслуживающей организации становится степень удовлетворенности клиентов, которая в большой степени определяется личным отношением сотрудников организации к своему делу.

Эти особенности социального обслуживания обуславливают важную роль некоммерческих организаций в качестве государственных подрядчиков. Зарубежные исследования показывают, что в ряде развитых стран частные неприбыльные организации являются одной из основных групп производителей в сфере социального обслуживания (social care), финансируемого государством (Frumkin, 2005, с. 71). Почти три четверти итальянских производителей социальных услуг являются представителями этого сектора (Borzaga & Tortia, 2006). В Германии почти две трети услуг ухода на дому оказываются в неприбыльном секторе (Kendall et al., 2006).

Активное вовлечение НКО в процесс производства бюджетных услуг объясняют рядом причин. Наиболее очевидная и универсальная для привлечения любого типа подрядчиков – необходимость снизить расходы бюджета в условиях его дефицита. Кроме того, НКО, как и государственные организации, помимо наличия ограничений на распределение дохода также часто нацелены на создание коллективных благ, повышение общественного благосостояния. Исходя из этого, в процессе обслуживания они с большей вероятностью будут заботиться об удовлетворенности потребителей, осо-

бенно учитывая комплексный характер качества многих социальных услуг, который плохо поддается оценке и контролю со стороны заказчика. Лучших представителей этого сообщества характеризуют большая отзывчивость на нужды клиентов, ответственность и прозрачность деятельности (Feiock & Jang, 2009). Следующим важным фактором является возможность внедрения инноваций, которые рождаются в среде организаций гражданского общества, в процесс социального обслуживания (Osborne, McLaughlin & Chew, 2008; Pestoff & Brandsen, 2010; Smith & Smyth, 2010). При этом речь идет не только о новых технологиях оказания услуг, традиционных для государственной социальной сферы, но и о заключении контрактов на предлагаемые НКО относительно новые услуги (Smith & Smyth, 2010).

Наконец, еще один важный аспект сотрудничества органов власти и организаций третьего сектора заключается в том, что в результате деятельности последних в сферу социального обслуживания привлекаются дополнительные ресурсы из частного сектора, например добровольческий труд, средства местных сообществ (Moore & Hartley, 2010; Smith & Smyth, 2010). Кроме того, происходит демократизация этого процесса путем непосредственного участия граждан в производстве социальных услуг (Pestoff & Brandsen, 2010).

Вместе с тем представляется, что мотив снижения бюджетных расходов при передаче производства социальных услуг на аутсорсинг в отношении неприбыльных организаций может действовать далеко не всегда, так как НКО в гораздо большей степени по сравнению с бизнесом ограничены в своих возможностях снижать издержки без ущерба для качества обслуживания. Рост эффективности вследствие уменьшения затрат при делегировании производства услуг возможен там, где при условии относительно низкой доли трудовых издержек подрядчик может повышать производительность труда, применяя более совершенные технологии (Kähkönen, 2005). НКО, на наш взгляд, действуют в основном в «низкотехнологичном» сегменте, где трудовые затраты являются основной статьей затрат¹ и качество услуги определяется во многом мотивацией сотрудников и отношениями между ними и потребителями. Кроме того, очевидно, что при оказании индивидуальных социальных услуг часто отсутствует эффект масштаба, который проявляется в снижении издержек на единицу продукта при увеличении объемов производства.

Существуют и определенные риски передачи производства социальных услуг в негосударственный неприбыльный сектор, во многом обусловленные недостатками самих НКО, у которых зачастую нет стабильных источников достаточного финансирования, что, в свою очередь, может стать причиной дефицита квалифицированных сотрудников (Salamon, Hems & Chinnock, 2000). В частности, могут возникнуть проблемы с обеспечением производителем гарантированного качества услуг, а также с возможностями стабильного обслуживания как такового (Kitchen, 2005, с. 138).

Что касается самих НКО, то участие в государственном социальном обслуживании дает им возможность выполнять свою миссию в условиях наличия относительно стабильного источника финансирования. Конкурен-

ция с другими претендентами на государственные контракты стимулирует менеджмент организаций совершенствовать «производственный процесс», как с точки зрения качества, так и издержек. Однако при этом условия контрактов должны быть определены таким образом, чтобы заложенные в них критерии отбора поставщиков действительно поощряли добросовестную конкуренцию между производителями. Важно не просто передать производство той или иной НКО, а создать конкурентную среду для некоммерческих производителей. В связи с этим нужно заметить, что условия госзакупок, регламентированные 94-ФЗ, на наш взгляд, затрудняли создание подобной конкурентной среды в отношении таких доверительных благ как социальные услуги, так как для их оценки – также как для медицинских и образовательных услуг – ключевым параметром является репутация поставщика (Яковлев, 2012, с. 58).

Однако для НКО, выходящих на квазирынок, тоже возникают определенные риски. Так, необходимость соответствия требованиям к участникам конкурсов и адаптация деятельности подрядчика к содержанию и условиям выполнения контрактов могут со временем привести к изменениям в принципах деятельности, способным породить зависимость от бюджетного финансирования, бюрократизацию, отклонения от первоначальной миссии неприбыльной организации (Salamon, 1990; Frumkin, 2005). Конечно, характер этих изменений зависит от типа производимых услуг, степени профессионализма сотрудников, содержания самой миссии (Smith, 2006), однако чем дольше делятся такие взаимодействия, тем выше для НКО риск утратить свои конкурентные преимущества.

Другим «вызовом» для неприбыльных производителей становится приход в сферу социального обслуживания конкурентов из бизнес-сектора. Ограниченные ресурсы не позволяют НКО предлагать широкомасштабные программы с такими же низкими издержками, как и фирмы. Недостаточная капитализация практически не дает возможности работать в ситуации, когда заказчики в лице ведомств лишь авансируют выполнение контракта, производя окончательный расчет после выполнения всех работ. Предприниматели могут привлекать высококвалифицированных специалистов, в том числе из государственного и некоммерческого секторов, предлагая им более высокую оплату. В таких условиях выходом довольно часто становится коммерциализация организаций третьего сектора – переход на оказание платных услуг с одновременным поиском путей снижения издержек (Frumkin, 2005).

Специфика российских региональных квазирынков социального обслуживания

Основным источником данных для анализа ситуации на региональных квазирынках стали протоколы рассмотрения и оценки котировочных заявок. На официальном сайте РФ о размещении информации о размещении заказов была выбрана информация о заказах на оказание социальных услуг в течение 2011–2012 гг. в восьми субъектах Российской Федерации: Республике Татарстан, Камчатском, Пермском и Приморском краях, Липецкой,

Свердловской, Новосибирской и Тюменской областях. В процессе изучения протоколов анализировались сведения об участниках и победителях конкурсов с целью оценки активности некоммерческих организаций на данном квазирынке, а также их межсекторной конкурентоспособности. Критерием выбора конкретного региона стало количество негосударственных некоммерческих организаций в субъектах РФ, внесенных в Единый государственный реестр юридических лиц по состоянию на 1 января 2010 г., в расчете на 10 тыс. жителей региона (табл. 1). Этот показатель использован для приблизительной оценки различий в масштабах третьего сектора в конкретных российских регионах. Регионы были выбраны таким образом, чтобы, с одной стороны, отразить весь спектр (меньше средних величин, среднее/медиана, больше средних величин), с другой – была возможность сравнить регионы примерно с одинаковым количеством НКО.

Таблица 1

Размеры некоммерческого сектора в российских регионах

Субъект РФ	Количество НКО на 10 тыс. чел.	Субъект РФ	Количество НКО на 10 тыс. чел.
Пермский край	33,2	Тюменская область	10,7
Свердловская область	30,3	Республика Татарстан	23,7
Новосибирская область	34,8	Липецкая область	16,3
Приморский край	34,5	Среднее	27,2
Камчатский край	48,0	Медиана	25,3

Рассчитано автором по: Сайт ФНС РФ. Сведения о работе по государственной регистрации юридических лиц. (Электронный ресурс) URL: <http://www.nalog.ru/html/docs>

Первичные сформированные на основе этой базы данных выборки показали, что региональные и муниципальные власти очень широко трактуют понятие социальной услуги, и, как следствие, услуги, являющиеся предметом конкурсных процедур, крайне разнообразны. Региональные и муниципальные власти приобретают как достаточно жестко стандартизованные продукты (поставка оборудования, лекарств, расходных материалов и программного обеспечения, выполнение ремонтных работ, транспортные услуги, обеспечение материальной помощью, приобретение жилых помещений для детей-сирот), так и услуги, качество которых включает в себя аспекты, хуже поддающиеся оценке (консультативная, психологическая помощь гражданам в тяжелой жизненной ситуации, реабилитация, уход за пожилыми и инвалидами, социальное сопровождение детей, услуги по профессиональной ориентации и т.п.).

Качественное выполнение такого типа услуг предполагает не просто выполнение конкретного набора процедур и определенную квалификацию сотрудников организаций-подрядчиков, но и доверительные взаимоотношения между тем, кто оказывает услугу, и тем, кто ее получает, и соответствующую мотивацию исполнителей. Эти дополнительные аспекты качества часто требуют, во-первых, дополнительных затрат от производителей услуг, во-вторых, как можно более полное представление об особых потребностях

получателей услуг. Поэтому именно в этой сфере негосударственные НКО способны быть более конкурентоспособными по сравнению с коммерческими и государственными организациями. Исходя из этого, мы сочли целесообразным исключить из анализа конкурсы, предметом которых стали услуги первого типа, в отношении которых высока вероятность того, что их оказывают представители бизнеса².

Первичные выборки позволили увидеть различия в структуре региональных квазирынков социальных услуг. Изучение конкурсного «ассортимента» услуг, соответствующего коду «Социальные услуги», показало, что возможности для участия в конкурсах НКО неодинаковы. Так, в Камчатском крае основная часть размещенных заказов предполагала организацию питания в детских учреждениях и обеспечение граждан лекарственными средствами, в Приморском крае – также обеспечение лекарствами. В результате в первом регионе неприбыльные организации потенциально могли участвовать только в четырех из сорока трех объявленных конкурсов, во втором – в одном из шести (в конечном счете в Приморье ни одна из НКО не участвовала в конкурсе). Как можно увидеть, в выбранных регионах доля таких конкурсов варьируется от 9,3% до 81,2% (табл. 2).

Таблица 2

Региональная структура квазирынка социальных услуг

Субъект РФ	Всего проведено конкурсов	Количество конкурсов с потенциальным участием НКО	Доля конкурсов с потенциальным участием НКО, %
Пермский край	490	398	81,2
Свердловская область	211	71	33,6
Новосибирская область	118	88	74,6
Приморский край	6	1	16,7
Камчатский край	43	4	9,3
Тюменская область	338	79	23,4
Республика Татарстан	183	115	62,8
Липецкая область	61	30	49,2

Рассчитано автором по: Официальный сайт РФ о размещении информации о размещении заказов. (Электронный ресурс) URL: <http://zakupki.gov.ru>

Однако, на наш взгляд, в целях более полной оценки потенциала участия НКО в конкурсах на социальное обслуживание в конкретном регионе необходимо сравнить и размеры соответствующего квазирынка. Определение количества конкурсов в расчете на 100 тыс. жителей региона выявило существенные различия в уровне активности региональных органов власти в привлечении подрядчиков для оказания социальных услуг (табл. 3). Очевидно, что чем меньше ведомства готовы передавать полномочия по этому виду социальной поддержки населения сторонним производителям, тем меньше возможностей у неприбыльных организаций использовать данный источник ресурсов для своей текущей деятельности и развития.

Таблица 3

Относительные размеры квазирынка социальных услуг в регионах

Субъект РФ	Всего проведено конкурсов на 100 тыс. чел.	Количество конкурсов с потенциальным участием НКО на 100 тыс. чел.
Пермский край	18,62	15,13
Свердловская область	4,90	1,65
Новосибирская область	4,39	3,28
Приморский край	0,31	0,05
Камчатский край	13,44	1,25
Тюменская область	9,77	2,28
Республика Татарстан	4,81	3,02
Липецкая область	5,23	2,57

Примечание: Для расчета использован показатель численности жителей региона на 01.01.2012.

Рассчитано автором по: Официальный сайт РФ о размещении информации о размещении заказов. (Электронный ресурс) URL: <http://zakupki.gov.ru>; Российский статистический ежегодник. 2012: Стат. сб./Росстат. – М., 2012, с. 77

В процессе анализа состава участников региональных конкурсов с потенциальным участием организаций третьего сектора нами была предпринята попытка сравнить: 1) активность их участия в процессе госзакупок; 2) насколько успешно это участие с точки зрения количества выигранных конкурсов; 3) насколько остра межсекторная конкуренция в сфере госзакупок социальных услуг (табл. 4).

Таблица 4

Участие некоммерческих организаций в конкурсах на социальное обслуживание

Субъект РФ	Количество конкурсов с потенциальным участием НКО	Количество конкурсов с действительным участием НКО	Количество конкурсов с участием НКО на 100 тыс. чел.	Количество конкурсов, выигранных НКО на 100 тыс. чел.	Доля конкурсов, выигранных НКО, %	Из них: количество конкурсов с одним участием – НКО
Пермский край	398	101	3,84	73	72,3	7
Свердловская область	71	7	0,16	4	57,1	0
Новосибирская область	88	54	2,01	52	96,3	26
Приморский край	1	0	0	0	0	0
Камчатский край	4	3	0,94	3	100	2
Тюменская область	79	1	0,03	1	100	1
Республика Татарстан	115	78	2,05	49	62,8	8
Липецкая область	30	15	1,29	7	46,7	5

Рассчитано автором по: Официальный сайт РФ о размещении информации о размещении заказов. (Электронный ресурс) URL: <http://zakupki.gov.ru>; Российский статистический ежегодник. 2012: Стат. сб./Росстат. – М., 2012, с. 77.

При этом мы попытались выяснить, существует ли связь между размером некоммерческого сектора в регионе и активностью участия этих организаций в конкурсах. Для этого был рассчитан коэффициент ранговой корреляции Кендалла³, который показал отсутствие в данном случае значимой корреляционной связи между количеством НКО в регионе и количеством конкурсов на оказание социальных услуг, в которых они приняли участие, в расчете на 100 тыс. населения ($\tau = 0,071$; $p\text{-value} = 0,904$). Возможно, этот результат объясняется малой выборкой и он будет иным при вовлечении в исследование информации по всем регионам.

Нетрудно увидеть значительные региональные различия не только в активности органов власти в отношении организации конкурсного размещения заказов, но и в активности участия в них неприбыльных организаций. Притом что эта деятельность, видимо, не связана с размером третьего сектора в регионе, в то же время можно заметить, что чем больше возможностей такого участия предоставляет НКО, тем больше они вовлекаются в этот процесс. Коэффициент ранговой корреляции Кендалла на данной выборке показал достаточно тесную положительную связь между относительным количеством (в расчете на 100 тыс. человек) конкурсов с потенциальным и действительным участием НКО ($\tau = 0,714$; $p\text{-value} = 0,014$). Правда, при этом необходимо учитывать, что в четырех регионах из восьми неприбыльные организации за два года участвовали менее чем в десятке конкурсов (или, как в Приморском крае, не участвовали совсем).

Что касается оценки успеха организаций третьего сектора в этих конкурсах, то на первый взгляд может сложиться впечатление, что в большей части регионов выборки они имеют неплохие шансы на победу. За исключением Липецкой области (и, конечно, Приморского края), НКО выиграли более половины конкурсов, на которые они подавали заявки. Однако одним из решающих факторов может быть подход органов власти к организации квазирынка социальных услуг. В одних случаях на конкурс выносятся услуги, которые в данном регионе предлагаются производителями разных форм собственности, и тогда НКО приходится становиться участниками межсекторной конкуренции. Другим вариантом могут быть создание преференций некоммерческим подрядчикам в сфере социального обслуживания с целью более активного их вовлечения в этот процесс (Тополева, Федотов, 2011, с. 40) и организация конкурсов по услугам, производимым в основном в рамках неприбыльного сектора. Возникающая при этом конкуренция является фактически внутрисекторной. В таких ситуациях сложно оценить преимущества НКО перед другими организационно-правовыми формами. Наконец, необходимо учитывать и то, что часто какая-либо конкуренция может отсутствовать вовсе, когда победитель конкурса является его единственным участником.

Принимая во внимание эти соображения, можно предположить, что в некоторых регионах успех неприбыльных организаций объясняется особенностями проведения конкурсов. Например, в Татарстане, где более 40% конкурсов предполагало оказание услуг по профессиональному обучению и профессиональной подготовке различных социальных

групп, представители неприбыльного сектора выиграли 49 конкурсов из 78. При этом в 29 случаях участниками были только НКО и еще в восьми – НКО была единственным участником. В Новосибирской области, где основу составили заказы на оказание социальных услуг различным группам детей, подростков и семьям, в половине конкурсов, выигранных организациями третьего сектора (26 из 52), был только один участник, еще в 16 случаях участвовали только некоммерческие организации. Интересно, что в этом регионе лишь два конкурса, из тех, в которых приняли участие неприбыльные организации, были выиграны бюджетной организацией. Очевидно, что в подобных ситуациях затруднительно оценивать потенциал межсекторной конкуренции.

В то же время в Пермском крае ситуация складывалась иным образом. Наиболее «популярным» видом услуг среди некоммерческих организаций региона стала консультативная помощь в виде социально-психологических и социально-правовых услуг гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации, – 51% всех конкурсов с участниками-НКО (52 из 101), из них победой завершилось 30 (57,7%). При этом только в трех случаях наблюдалась исключительно «некоммерческая» внутрисекторная конкуренция, в пяти – единственными участниками были неприбыльные организации. Правда, в целом в данном сегменте регионального квазирынка соперничество исключительно между организациями гражданского общества возникало существенно чаще: примерно в 22% случаев (в 22 конкурсах).

Стоит отметить ситуацию с услугами, предполагающими наличие большой материально-технической базы, а именно с обслуживанием на базе интернатов или санаториев (например, содержанием в интернатах инвалидов, санаторно-курортном лечении, дневным пребыванием граждан пожилого возраста). Анализ конкурсной документации показал, что в этом виде социального обслуживания частные неприбыльные организации практически не принимают участия. В Пермском крае, Тюменской и Свердловской областях на подобные конкурсы подавали заявки только коммерческие и государственные организации. В Республике Татарстан в состав участников и даже победителей этих конкурсов вошли санатории профсоюзов, давно занимающие эту нишу. Лишь в Липецкой области в одном случае победителем стало частное лечебно-профилактическое учреждение. Главными игроками в этой сфере остаются государственные и муниципальные учреждения, а также коммерческие санатории, многие из которых в прошлом также были объектами государственной собственности. Можно с большой долей уверенности утверждать, что в данном случае сравнительно плохая обеспеченность имуществом является для частных НКО основным барьером доступа к этому рынку.

На примере Пермского края можно сделать вывод о том, что участие коммерческих производителей в социальном обслуживании действительно способно стать «вызовом» для неприбыльных организаций. Среди участников конкурса есть ООО, в названии которых содержатся «центр социальных услуг», «социальная компания». В целом прибыльные организации гораздо активнее участвовали в госзакупках социальных услуг, они стали

победителями более чем в 139, т.е. более чем в трети (39%), рассматриваемых конкурсов. При этом в соревновании между представителями двух секторов «счет» был практически равный: в 24 случаях победили коммерческие организации, в 26 – НКО. В то же время конкуренция между организациями неприбыльного и государственного секторов возникала гораздо реже: из 16 конкурсов 9 выиграли НКО, 7 – автономные учреждения и бюджетные организации.

Заключение

Анализ итогов проведения конкурсов на социальное обслуживание в восьми российских регионах позволяет утверждать, что состояние местных квазирынков как формы финансирования органами власти своих обязательств в сфере социального обслуживания существенно различается. Прежде всего, необходимо отметить разницу в их размерах (количестве конкурсов), которые могут отличаться в несколько раз. Важным отличием является и сам перечень услуг, на которые местные ведомства предъявляют спрос. Разнообразие услуг варьируется от трех-четырех наименований до трех десятков, что, вероятно, может служить показателем того, насколько готовы местные и региональные власти к разгосударствлению процесса социального обслуживания.

Помимо этого мы полагаем, что можно выделить три варианта поведения частных некоммерческих организаций на квазирынке: 1) НКО относительно активно участвуют в конкурсах и по ряду направлений способны конкурировать с бизнесом и государственными организациями; 2) НКО относительно активны, но конкурируют только с представителями своего сектора; 3) НКО относительно неактивны в этой сфере деятельности.

Участие НКО в конкурсах на социальное обслуживание, по нашему мнению, во многом определяется «ассортиментом» социальных услуг, которые становятся предметом государственного или муниципального заказа в том или ином регионе. Как правило, организации гражданского общества не занимаются поставками товаров, ремонтными работами, организацией питания, и поэтому во многих случаях участие в государственных и муниципальных закупках для них оказывается невозможным. В то же время там, где организуются конкурсы на оказание услуг, составляющих основное содержание деятельности НКО, активность последних может быть достаточно высокой и они могут демонстрировать конкурентоспособность по сравнению с производителями из других секторов. Это в первую очередь относится к тем видам деятельности, где качество услуги предполагает не только конкретное содержание, но и определенное, достаточно чуткое отношение субъекта, оказывающего услугу, к своим клиентам, которыми в данных случаях выступают люди с особыми потребностями или пребывающие в сложных жизненных обстоятельствах.

Вместе с тем надо признать необходимость дальнейших исследований функционирования квазирынка социальных услуг. Так, небольшой размер исследуемой выборки не позволяет распространить полученные резуль-

таты на остальные российские регионы. Увеличение анализируемой совокупности даст возможность получить более обоснованные выводы относительно региональной специфики государственных закупок в этой сфере. Кроме того, использование в процессе изучения выборки дополнительных фильтров позволит выявить случаи, не попавшие в поле зрения в силу особенностей оформления конкурсной документации (например, из-за применения иной кодификации услуг). Требует анализа и сама совокупность некоммерческих поставщиков услуг, участвующих в конкурсах, с целью определить, насколько широк круг организаций, представляющих заявки. Наконец, очень важным направлением является выявление барьеров, препятствующих выходу НКО в качестве поставщиков на квазирынок социальных услуг.

Принятие Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» № 44-ФЗ от 05.04.2013 дает основания предполагать, что с развитием процесса конкурсного привлечения поставщиков социально ориентированные НКО получат возможность более активно в нем участвовать. Положения данного Закона предоставляют неприбыльным организациям определенные преференции, которые могут способствовать более полной реализации их потенциала как государственных подрядчиков в сфере социального обслуживания. Учитывая, что данная группа НКО, по сути, составляет основу отечественного некоммерческого сектора, это направление активизации их деятельности можно рассматривать как механизм развития сектора в целом.

ЛИТЕРАТУРА

1. Российский статистический ежегодник. 2012: Стат.сб. / Росстат. – М., 2012.
2. Мерсиянова И.В., Якобсон Л.И. Сотрудничество государства и структур гражданского общества в решении социальных проблем // Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 2. С. 5–24.
3. Тополева Е.А., Федотов М.А. Развитие общественных институтов в России. Современное состояние и перспективы // SPERO. Социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры. 2011. № 15. С. 27–42.
4. Яковлев А.А. Система госзакупок в России: на пороге третьей реформы // Общественные науки и современность. 2012. № 5. С. 54–70.
5. Borzaga C., Tortia E. Worker Motivations, Job Satisfaction, and Loyalty in Public and Nonprofit Social Services // Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly. 2006. Vol. 35. No. 2.
6. Frumkin P. On Being Nonprofit: A Conceptual and Policy Primer. – Cambridge, MA. 2005.
7. Feiock R.C., Jang H.S. Nonprofits as Local Government Service Contractors // *Public Administration Review*. 2009. Vol. 69. No. 4.
8. Kähkönen L. Costs and Efficiency of Quasi-Markets in Practice // Local Government Studies. 2005. Vol. 31. No. 1.
9. Kendall J., Knapp M. and Forder J. Social Care and the Nonprofit Sector in the Western Development World // The Nonprofit Sector: A research handbook/ ed. by W.W. Powell and R. Steinberg. – 2nd edition. New Haven, Conn. 2006. S. 415–431.
10. Kitchen H. Delivering Local/Municipal Services / Public Services Delivery. Washington D.C.: The World Bank. 2005. Ch. 5.
11. Le Grand J. Quasi-Markets and Social Policy // The Economic Journal. 1991. Vol. 101. No. 408.
12. Lowery D. Consumer Sovereignty and Quasi-Market Failure // Journal of Public Administration Research and Theory. 1998. Vol. 8. No. 2.
13. Moore M. and Hartley J. Innovations in Governance / The New Public Governance?: Emerging perspectives on the theory and practice of public government / ed. by S.P. Osborne. L., N.Y. 2010. Ch. 4.
14. Nyssens M. Introduction to the Special Issue The Development of Quasi-Markets in Domiciliary Care: A European Perspective // Annals of Public and Cooperative Economics. 2010. Vol. 81. Is. 4.
15. Osborne S.P. The New Public Governance? // Public Management Review. 2006. Vol. 8. Issue 3.
16. Osborne S.P., McLaughlin K. and Chew C. The Innovative Capacity of Voluntary and Community Organizations. Exploring the Organizational and Environmental Con-

- tingencies // The Third Sector in Europe: Prospects and Challenges / ed. by S.P. Osborne. – N.Y. 2008. Ch. 9.
17. Pestoff V. and Brandsen T. Public Governance and the Third Sector: Opportunities for Co-production and Innovation? // The New Public Governance?: Emerging perspectives on the theory and practice of public government / ed. by S. P. Osborne. L., NY. 2010. Ch. 13.
 18. Salamon L.M. The Nonprofit Sector and Government: The American Experience in Theory and Practice // The Third sector: comparative studies of nonprofit organizations/ ed. by H.K. Anheier, W. Seibel. Berlin. 1990.
 19. Salamon L.M., Hems L.C., and Chinnock K. The Nonprofit Sector: For What and for Whom? / Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, No 37. Baltimore. 2000.
 20. Salamon L.M., Sokolowski S.W., Haddock M.A., and Tice H.S. The State of Global Civil Society and Volunteering: Latest findings from the implementation of the UN Nonprofit Handbook. Working Paper No. 49. Baltimore. 2013.
 21. Smith S.R. Government Financing of Nonprofit Activity / Nonprofits and Government: Collaboration and Conflict / ed. by E.T. Boris and C.E. Steuerle. Washington, D.C. 1999.
 22. Smith S.R. and Smyth J. The Governance of Contracting Relationships: “Killing the Golden Goose” / The New Public Governance?: Emerging perspectives on the theory and practice of public government / ed. by S.P. Osborne. L., N.Y. 2010. Ch. 16.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Результаты исследования некоммерческого сектора разных стран, включая развитые и развивающиеся страны, в рамках Проекта Университета Джонса Хопкинса показали, что доля оплаты труда в добавленной стоимости в третьем секторе значительно выше средней по экономике (Salamon, Sokolowski, Haddock, & Tice, 2013).
- ² Выборочный просмотр документации по этим конкурсам показал, что участниками действительно являлись коммерческие организации и индивидуальные предприниматели и, кроме того, государственные организации.
- ³ Использование непараметрического коэффициента ранговой корреляции Кендалла в данном случае обусловлено малым числом наблюдений.

NONPROFIT PROVIDERS ON REGIONAL SOCIAL SERVICE QAUASI-MARKET

Suslova Svetlana V.

PhD, Associate Professor of the Department of Economic Theory,

Faculty of Economics, HSE, Campus in Perm.

Address: National Research University Higher School of Economics,
Campus in Perm, 27 Lebedeva St., 614070 Perm, Russian Federation

E-mail: svsuslova@yandex.ru

Abstract

Nonprofits play a growing role in social service delivery as a result of privatization of local public services through contracting out by the public sector. This paper explores a competitive bidding process in eight regions of the Russian Federation which local governments entered into during 2011–2012. The author reviews reasons to involve nonprofit organizations in a quasi-market as local government social service contractors. The non-distribution constraints and mission of nonprofits organizations tend to preclude exploitation of purchasers and consumers. Thus, this type of social services providers can be more appropriate for needs of the society. Then bidding documents have been analyzed in terms of a type of providers' ownership, public or private one, levels of nonprofits' activity and competitiveness. The findings indicate considerable discrepancies between numbers of social services competitive tenders in the regions in question. Types of social services that the local governments procure vary significantly from region to region. They range from strictly standardized services to credence ones. These differences are supposed to be an essential factor of nonprofits' participation in procurement because of the characteristics of nonprofit organizations. The most active nonprofits' involvement has been found out in the regions where procured services are the same the nonprofits usually produce. Three types of nonprofits' behavior at the regional quasi-markets have been discovered. Firstly, they take an active part in the competitive bidding and compete with business and public organizations successfully. Secondly, they actively participate in this process but only compete with similar producers. . Finally, they are rather inactive as potential local government contractors.

Keywords: quasi-market; nonprofit organizations; procurement; social services.

REFERENCES

1. Mersiyanova, I.V. & Jakobson, L.I. (2011). Sotrudnichestvo gosudarstva i struktur grazhdanskogo obshhestva v reshenii socialnyh problem [Cooperation between government and civil society in solving social problems]. *Public Administration Issues*, n. 2, pp. 5–24.

2. Topoleva, E.A. & Fedotov, M.A. (2011). Razvitie obshchestvennyh institutov v Rossii. Sovremennoe sostoyanie i perspektivy [Development of social institutions in Russia. The state of art and its prospects]. SPERO. *Socialnaya politika: ekspertiza, rekomendacii, obzory*, n. 15, pp. 27–42.
3. Yakovlev, A.A. (2012). Sistema goszakupok v Rossii: na poroge tretei reformy [The procurement system in Russia: on the threshold of the third reform]. *Obshchestvennye nauki i sovremennost*, n. 5, pp. 54–70.
4. Borzaga, C. & Tortia, E. (2006). Worker Motivations, Job Satisfaction, and Loyalty in Public and Nonprofit Social Services. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 35, n. 2, pp. 225–248.
5. Frumkin, P. (2005). *On Being Nonprofit: A Conceptual and Policy Primer*. Cambridge, MA.
6. Feiock, R.C. & Jang H.S. (2009). Nonprofits as Local Government Service Contractors. *Public Administration Review*, vol. 69, n. 4, pp. 668–680.
7. Kähkönen, L. (2005). Costs and Efficiency of Quasi-Markets in Practice. *Local Government Studies*, vol. 31, n. 1, pp. 85–97.
8. Kendall, J., Knapp, M. & Forder, J. (2006). Social Care and the Nonprofit Sector in the Western Development World. In: Powell W.W. & R. Steinberg R. (Eds) *The Nonprofit Sector: A research handbook*. 2nd edition. New Haven, Conn., pp. 415–431.
9. Kitchen, H. (2005). Delivering Local/Municipal Services. *Public Services Delivery*. Washington D.C.: The World Bank, pp. 117–152.
10. Le Grand, J. (1991). Quasi-Markets and Social Policy. *The Economic Journal*, vol. 101, n. 408, pp. 1256–1267.
11. Lowery, D. (1998). Consumer Sovereignty and Quasi-Market Failure. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 8, n. 2, pp. 137–172.
12. Moore, M. & Hartley, J. (2010). Innovations in Governance. In: Osborne, S.P. (Ed.) *The New Public Governance?: Emerging perspectives on the theory and practice of public government*. L., N.Y., pp. 66–85.
13. Nyssens, M. (2010). Introduction to the Special Issue The Development of Quasi-Markets in Domiciliary Care: A European Perspective. *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol 81, n. 4, pp. 501–507.
14. Osborne, S.P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, vol. 8, n. 3, pp. 377–387.
15. Osborne, S.P., McLaughlin, K. & Chew, C. (2008). The Innovative Capacity of Voluntary and Community Organizations. Exploring the Organizational and Environmental Contingencies. In: Osborne S.P. (Ed.) *The Third Sector in Europe: Prospects and Challenges*. Routledge: Taylor & Francis Group, pp. 134–155.
16. Pestoff, V. & Brandsen, T. (2010). Public Governance and the Third Sector: Opportunities for Co-production and Innovation? In: Osborne S.P. (Ed.) *The New Public Governance?: Emerging perspectives on the theory and practice of public government*. L., NY, pp. 236–251.

17. Salamon, L.M. (1990). The Nonprofit Sector and Government: The American Experience in Theory and Practice. In: Anheir, H.K. & Seibel, W. (Eds) *The Third sector: comparative studies of nonprofit organizations*. Berlin, pp. 219–240.
18. Salamon, L.M., Hems, L.C. & Chinnock, K. (2000). *The Nonprofit Sector: For What and for Whom?* Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, n. 37. Baltimore.
19. Salamon, L.M., Sokolowski, S.W., Haddock, M.A. & Tice, H.S. (2013). The State of Global Civil Society and Volunteering: Latest findings from the implementation of the UN Nonprofit Handbook. *Center for Civil Society Studies Working Paper*, n. 49. Baltimore.
20. Smith, S.R. (2006). Government Financing of Nonprofit Activity. In: Boris, E.T. & Steuerle, C.E. (Eds) *Nonprofits and Government: Collaboration and Conflict*. 2nd ed. Washington, D.C., pp. 219–256.
21. Smith, S.R. & Smyth, J. (2010). The Governance of Contracting Relationships: “Killing the Golden Goose”. In: Osborn, S.P. (Ed.) *The New Public Governance?: Emerging perspectives on the theory and practice of public government*. L., N.Y., pp. 283–313.

ОПЫТ ВНЕДРЕНИЯ НОРВЕЖСКОЙ МОДЕЛИ СЕТЕЙ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЕ

Лыска А.Г.*

Аннотация

Исследуется одна из форм бенчмаркинга – сети повышения эффективности, представляющие собой организационные структуры, созданные для решения проблем в сфере местного самоуправления. Цель статьи – раскрыть методологию этих сетей, выявить их специфику и особенности реализации в разных странах. Рассмотрена норвежская модель сетей повышения эффективности, подчеркнута роль ученых, осуществляющих методологическую поддержку реализации проектов, их информационное обеспечение и экспертно-аналитическое сопровождение. Проанализирован опыт применения сетей повышения эффективности в Польше и Украине, рассмотрены особенности проведения исследований и обработки данных, представлен алгоритм реализации проектов, приведены результаты их внедрения. Обобщены итоги применения сетей повышения эффективности, определена их практическая значимость, рассмотрено влияние на качество управленических услуг, предоставляемых муниципалитетами.

Ключевые слова: сети повышения эффективности; бенчмаркинг; местное самоуправление; публичные услуги; Норвегия; Польша; Украина.

Н етеряющие своей актуальности вопросы рационального использования ресурсов, удовлетворения интересов населения, повышения качества услуг требуют от государственных и муниципальных структур постоянно-го совершенствования существующих технологий решения возникающих проблем и поиска новых методов увеличения эффективности функционирования систем управления. Значительная часть таких методик и технологий с большим или меньшим успехом была позаимствована из сферы бизнеса и практики некоммерческих организаций, где уже продемонстрировала свою действенность. Не стал исключением и бенчмаркинг – инструмент оценки и сопоставления различных параметров функционирования субъ-

* Лыска Алексей Григорьевич – кандидат наук по государственному управлению, Начальник отдела мониторинга и прогнозирования Департамента по повышению конкурентоспособности региона Харьковской областной государственной администрации. Адрес: Госпром, Украина, 61022 Харьков, пл. Свободы, 5.
E-mail: alex_lsk@mail.ru

ектов управления с целью выявления и внедрения лучших методов и форм их деятельности (См., напр.: Елисеенко & Головщинский, 2008).

Одной из форм бенчмаркинга, уже доказавшей действенность своего применения в местном самоуправлении, но еще не нашедшей должного распространения, являются так называемые сети повышения эффективности (efficiency networks) (Askim, Johnsen, & Christophersen, 2008). Кроме этого термина в различных странах употребляются и другие названия подобных структур: «обучающиеся сети» (learning networks) (Alasoini, Lahtonen & Rouhiainen, 2011), «группы обмена опытом» (experience sharing groups) (Kinga, 2011) и др. В зависимости от поставленных целей и решаемых задач эти структуры отличаются сферой применения, обладают спецификой своего формирования (снизу вверх/сверху вниз, инициативные/директивные), организации (обязательные/добровольные), степени формализации (формальные/неформальные). Общим для них является то, что они служат площадкой для обмена мнениями и опытом представителей муниципалитетов, обсуждения путей решения проблем в определенной сфере на основе внедрения уже имеющихся лучших практик, а также разработки инновационных методов управления.

Методология сетей повышения эффективности

Методология сетей повышения эффективности была создана и впервые реализована в Норвегии. В 2000 г. Министерством труда и публичного управления в сотрудничестве с Норвежской ассоциацией местных и региональных властей был разработан проект по формированию так называемых сетей на основе «интермуниципального бенчмаркинга». Министерство приняло решение предоставить этой инициативе финансовую поддержку, внедрив ее в рамках правительственной «Программы обновления» («Fornyelsesprogrammet»). Пилотный проект, в котором приняли участие 9 муниципалитетов, стартовал в мае 2001 г. Осеню этого же года инициаторы признали проект успешным и вместе с Министерством местных властей и регионального развития решили реализовать его уже на общенациональном уровне, обозначив его как «Муниципальная сеть инноваций и эффективности» («Kommunenettverk for fornyelse og effektivisering»). В январе 2002 г. из 435 норвежских муниципалитетов участие в проекте приняли 133 муниципалитета и 10 районных администраций г. Осло, сформировав 25 сетей. В 2003 г. к проекту присоединилось еще 60 муниципалитетов, доведя таким образом общее количество участников до 193 (Askim, 2004). В целом на протяжении 2002–2004 гг. в Норвегии было создано более 40 бенчмаркинговых сетей, объединивших 313 муниципалитетов (Askim & Christophersen, 2006).

Проект включал в себя три главных компонента: оценка результатов деятельности муниципальных органов, сравнение результатов и собственно формирование сети.

Сеть являла собой организационную структуру, сформированную для решения проблем в определенной сфере (начальное образование, социаль-

ная защита пожилых людей, детские сады, социальное обеспечение, забота о детях). Каждая сеть состояла из представителей 4–8 муниципалитетов (до пяти участников от каждого муниципалитета). Хотя муниципалитеты могли повлиять на то, в какой из сетей принять участие, окончательное решение о составе сети принимала Норвежская ассоциация местных и региональных властей, которая также осуществляла координирование всего процесса реализации проекта. При формировании сети учитывались различные факторы, например: сходство муниципалитетов (по площади, численности населения и т.д.), расстояние между ними (для снижения издержек на транспортные расходы представителей муниципалитетов) и др.

Кроме руководства органов местного самоуправления и менеджеров организаций, предоставляющих услуги, в сети важная роль отводилась ученым, осуществляющим методологическую поддержку реализации проектов, их информационное обеспечение и экспертно-аналитическое сопровождение. Для решения организационных вопросов обеспечения взаимодействия представителей муниципалитетов Норвежская ассоциация местных и региональных властей в каждой сети назначила модераторов, которые выступали в роли своеобразных методистов, инициировали дискуссии среди участников, вели заседания рабочих групп, поддерживали связи с членами групп между собраниями, оказывали помощь при подготовке и проведении опросов, разработке и внедрении планов повышения эффективности (Shevliakov & Aasland, 2012).

Главной организационной формой деятельности сети являлось заседание рабочей группы. На этих встречах, каждый раз происходивших в другом городе-участнике проекта, члены рабочих групп на основании установленных индикаторов сравнивали эффективность муниципалитетов, соотносили показатели их деятельности со средними величинами в регионе и стране, обсуждали причины различия качества управлеченческих услуг, предоставляемых различными органами местного самоуправления, рассматривали зависимость степени удовлетворенности населения услугами от разнообразных факторов, анализировали сходства и различия в работе муниципалитетов, выявляли лучшие практики, разрабатывали методы решения имеющихся проблем.

Для объективной оценки результатов деятельности органов местного самоуправления и коммунальных организаций, а также установления степени удовлетворенности населения предоставляемыми услугами использовалась информация как с официальных источников органов власти (статистические данные), так и полученная путем социологических опросов. В Норвегии определение эффективности функционирования органов публичного управления осуществлялось на основе системы KOSTRA (KOmmune-STat-RAporter, муниципально-государственная отчетность), предоставление информации в которую, начиная с 2002 г., является обязательным для всех муниципалитетов страны. В системе KOSTRA аккумулируются различные данные о деятельности органов местного самоуправления, обрабатывается их бухгалтерская отчетность, содержатся сведения о предоставляемых услугах.

Кроме официальной статистической информации использовались результаты социологических опросов потребителей услуг в той или иной сфере. Таким образом, инициаторы проекта и участники сетей получили в свое распоряжение важную информацию (в том числе отображающую степень удовлетворенности населения качеством публичных услуг), опираясь на которую оказалось возможным осуществить сравнительную оценку деятельности муниципалитетов. В результате функционирования сетей были сформированы планы усовершенствования публичных услуг с перечнем показателей, определенные значения которых должны быть достигнуты в работе органов местного самоуправления за установленный промежуток времени (Shevliakov & Aasland, 2012).

После завершения первого проекта по созданию сетей повышения эффективности в 2004 г. их опыт оказался настолько успешным, что эта форма бенчмаркинга до сих пор занимает важное место в практике органов местного самоуправления. Такой формат взаимодействия научных работников и практиков позволяет не только осуществлять мониторинг проблем и потребностей населения, проводить анализ действенности применения тех или иных методов решения вопросов местного значения, отслеживать происходящие преобразования, но и на основании этой информации разрабатывать новые технологии для достижения целей развития местного сообщества, внедрять передовые научные разработки для решения задач местного управления.

В 2005 г. «Муниципальная сеть инноваций и эффективности» стала постоянным проектом среди членов Ассоциации местных властей (Askim & Christophersen, 2006). В настоящее время более половины норвежских муниципалитетов принимает активное участие в составе таких сетей.

Опыт формирования сетей повышения эффективности после успеха в Норвегии был внедрен и в других странах, в частности в Польше и Украине.

Опыт Польши

Аналогом норвежских сетей повышения эффективности в Польше стали «группы обмена опытом» (Grupy Wymiany Doświadczeń), сформированные в рамках проекта «Строительство институционального потенциала органов самоуправления для улучшения предоставления публичных услуг гражданам, организациям и предпринимателям через бенчмаркинг услуг, распространение передового опыта и подготовку управленческих кадров». Группы обмена опытом, состоящие из представителей 5–7 городов, были созданы для решения проблем в сферах образования, социального обеспечения, культуры, транспорта, муниципального жилищного строительства, водоснабжения, канализации, утилизации твердых бытовых отходов, использования энергии в городах, здравоохранения. Всего в Польше на протяжении 2007–2011 гг. было сформировано 45 групп обмена опытом, в которых приняли участие 976 представителей муниципалитетов из 203 городов.

При реализации проекта каждая группа должна была решить ряд задач (Kinga, 2011):

- тщательно очертить объем предоставляемых в соответствующей сфере услуг, которые будут исследоваться в ходе работы;
- определить показатели для проведения сравнительного анализа на основе статистических данных;
- разработать анкету для выявления степени удовлетворенности потребителей соответствующих услуг;
- провести социологическое исследование;
- провести сравнительный анализ и обсуждение статистических данных и результатов социологического исследования;
- поделиться опытом между участниками и определить лучшие практики;
- разработать и презентовать каждым органом местного самоуправления план по улучшению обслуживания населения.

Естественно, что при адаптации норвежского опыта к условиям других стран, в том числе Польши, принималась во внимание специфика функционирования местных органов власти, учитывались организационные, законодательные, административные и финансовые особенности. В частности, в отличие от Норвегии, где на момент формирования сетей повышения эффективности уже существовала национальная система мониторинга деятельности органов местного самоуправления (KOSTRA), в Польше не оказалось подобного института, обеспечивающего доступ к важной статистической информации. Поэтому его создание стало существенным этапом на пути успешной реализации проекта. При участии Союза польских городов (Związek Miast Polskich), Союза польских повятов (Związek Powiatów Polskich) и Союза сельских гмин (Związek Gmin Wiejskich) была организована Система анализа местного самоуправления (System Analiz Samorządowych, SAS), являющаяся интерактивной базой данных (Kinga, 2011). Хотя эта система охватывала лишь города-участники проекта, а не всю страну (в SAS предоставил данные 151 город), ее информацией активно пользовались несколько сотен органов местного самоуправления по всей стране (Shevliakov & Aasland, 2012).

Заседания рабочих групп проводились в соответствии с графиком, поочередно в каждом муниципалитете. Органы местного самоуправления, входящие в одну группу, встречались раз в полтора-два месяца на двухдневных конференциях (такой двухдневный формат собраний был инициирован участниками еще на пилотном заседании и продолжался в течение всего проекта). Встречи модерировалось координатором проекта, который возглавлял группу на протяжении всего рабочего цикла (Kinga, 2011).

В первый день работы сосредотачивалась на обсуждении теоретических вопросов: проводились дискуссии о показателях, разрабатывались анкеты, организовывались семинары. На второй день специалисты принимающего муниципалитета подробно объясняли технологию предоставления услуг в своем городе. Гости имели возможность посетить предприятия и учреждения, вовлеченные в процесс предоставления услуг, ознакомиться со спецификой их организации, особенностями функцио-

нирования. На последующих встречах выполнялись предусмотренные планом этапы работы; при этом постоянно осуществлялся процесс обмена опытом (Kinga, 2011).

Кроме собственно создания и функционирования групп обмена опытом проект в Польше также предусматривал занятия в сфере государственного управления, программу описания и распространения лучших практик, формирование общей коммуникационной платформы (на основе сети Интернет), учебные поездки в Норвегию для обмена опытом и налаживания партнерских отношений с норвежскими коллегами (Shevliakov & Aasland, 2012).

Проект способствовал росту профессионализма служащих органов местного самоуправления, распространению современных методов управления, разработке инновационных решений (Kinga, 2011). По итогам деятельности групп обмена опытом их участниками было подготовлено свыше 200 планов по улучшению предоставления услуг в соответствующих сферах.

Как отмечают польские исследователи, одним из ограничений, не позволившим в полной мере реализовать преимущества бенчмаркинга, стало сворачивание проекта и завершение сотрудничества между городами после однолетнего цикла деятельности. Кроме того, после имплементации планов повышения эффективности в большинстве муниципалитетов по различным причинам не были проведены повторные исследования, направленные на определение значений индикаторов и выявление изменений в показателях. Это, в свою очередь, не дало возможности осуществить сравнение степеней удовлетворенности населения услугами до и после внедрения инноваций в соответствующие сферы местного самоуправления, оценить действенность принятых мер, установить эффективность или даже целесообразность применения сетей в целом (Kinga, 2011). В дальнейшем, при разработке и реализации проектов по формированию сетей повышения эффективности в Украине, указанные упущения были учтены и во многом устранены.

Опыт Украины

В Украине Норвежская ассоциация местных и региональных властей, Ассоциация городов Украины, Норвежский институт городских и региональных исследований, а также Международный центр перспективных исследований при финансовой поддержке Министерства иностранных дел Норвегии в 2009–2011 гг. осуществили проект «Местное самоуправление в Украине: повышение квалификации кадров и прикладные исследования». В проекте приняли участие представители 11 городов Николаевской и Одесской областей, сформировавшие две рабочие группы: одна имела дело с услугами в сфере здравоохранения, другая – с управлением жилищным фондом (Aadne, 2011).

Рабочие группы получили аналитическую поддержку от команды молодых исследователей, которые оказали содействие при сборе и обработ-

ке статистических данных, подготовке и проведении опросов потребителей услуг, готовили аналитические материалы, сформировавшие основу для принятия решений и разработки планов повышения эффективности предоставления органами местного самоуправления услуг (Shevliakov & Aasland, 2012). Исследователи были отобраны путем проведения открытого конкурса среди лиц, занимающихся научной работой и имеющих опыт в проведении исследований подобного рода.

В Украине, в отличие от норвежской практики, где социологические опросы проводятся силами муниципалитетов, ввиду отсутствия у органов власти такого опыта социологическое исследование осуществлялось специалистами-социологами. На основе данных реестра показателей и по результатам опроса населения был произведен сравнительный анализ услуг в динамике за три года и между городами-участниками, а также подготовлены и реализованы планы повышения эффективности предоставления услуг.

На итоговом заседании первого проекта, состоявшемся почти через 9 месяцев после начала внедрения планов, участники вновь собрались вместе, поделились результатами, обсудили достижения, проанализировали возникшие проблемы, разработали пути их решения и рассмотрели планы на будущее.

В 2013 г. при финансовой поддержке МИД Норвегии стартовал проект «Формирование политики, основанной на фактах, в сфере местного самоуправления в Украине», направленный на повышение эффективности обращения с твердыми бытовыми отходами (ТБО). Он стал результатом совместной инициативы партнерских организаций – Норвежской ассоциации местных и региональных властей, Ассоциации городов Украины и Норвежского института городских и региональных исследований. Во время подготовки и осуществления этого проекта был учтен весь предыдущий опыт проведения подобных мероприятий, что позволило избежать имевших место ранее недочетов и ошибок, а также оптимизировать алгоритм работы; целесообразно рассмотреть его более детально.

В проекте приняли участие 18 городов Николаевской, Одесской, Ивано-Франковской и Тернопольской областей, образовавшие две рабочие группы: Южную и Западную – по 9 городов в каждой. На заседания рабочих групп от каждого города направлялось 2–4 делегата (городской голова, его заместитель, курирующий вопросы ЖКХ, а также руководитель организации, предоставляющей услуги по сбору, вывозу и утилизации ТБО). Причем представители пяти городов уже имели представления о работе в сетях повышения эффективности и обладали соответствующими навыками, сформированными во время реализации предыдущего проекта. Также к работе были привлечены два украинских независимых исследователя (отобранные по результатам проведения открытого конкурса) и два – норвежских.

Во время первой встречи, проходившей два дня, участники ознакомились с методологией сетей повышения эффективности и задачами, стоящими перед членами рабочих групп. Кроме того, был определен пере-

чень индикаторов, по которым проводилась оценка предоставления услуг. В дальнейшем эти индикаторы нашли свое отображение в реестрах показателей и анкетах социологического исследования.

В течение трех месяцев после первого заседания городские власти заполнили реестры показателей в сфере обращения с ТБО и предоставили эту информацию координаторам проекта. В реестрах представлены как абсолютные показатели, так и рассчитанные относительные величины физической доступности услуг по сбору, вывозу и захоронению мусора, приведены качественные и количественные оценки этих услуг, отражены финансовые результаты деятельности коммунальных предприятий, занимающихся сбором, вывозом и утилизацией ТБО за 2010, 2011 и 2012 гг. Обобщенные результаты анализа этих реестров были презентованы на втором заседании рабочих групп, во время которого также был представлен проект анкеты для проведения опроса потребителей услуг. После обсуждения и внесения необходимых изменений участники утвердили окончательный вариант анкеты, направленный затем в специализированную независимую организацию, осуществлявшую полевой этап изучения общественного мнения относительно различных аспектов обращения с ТБО в конкретных населенных пунктах.

В ходе проведения социологического исследования в каждом городе было опрошено по 100 человек. Таким образом, общая выборка составила 1800 человек. Метод опроса – структурированное интервью «лицом к лицу». При опросе были выдержаны квоты по двум признакам: возраст и пол. Квоты рассчитывались отдельно для каждого населенного пункта на основе данных Государственной службы статистики Украины. В общем случае при доверительном интервале 95% статистическая погрешность для всего массива данных не превысила 2,3%, для каждого из регионов – 3,3%, для отдельного города – 10%.

Результаты опроса мнения потребителей услуг были рассмотрены на третьем заседании рабочих групп. Во время этого же заседания, проходившего два дня, состоялась презентация итогов комплексного анализа обращения с ТБО в городах-участниках проекта. Кроме того, эксперты Норвежской ассоциации местных и региональных властей и Норвежского института городских и региональных исследований разъяснили членам рабочих групп методологию подготовки планов повышения эффективности, а также поделились опытом подготовки и внедрения этих планов в городах Норвегии. По завершению теоретической части был организован практикум по подготовке планов повышения эффективности, проходивший в форме деловой игры.

Украинские исследователи на основе данных реестров и результатов социологического опроса подготовили аналитический отчет о восприятии населением 18 pilotных городов проекта качества услуги по вывозу мусора. В отчете представлена оценка удовлетворения потребителей услуг по вывозу ТБО в зависимости от особенностей организации услуги, отражена специфика финансовых и правовых взаимоотношений между населением и представителями услуг, содержатся сведения о степени

сформированности экологического сознания жителей, предложены методы и инструменты решения проблем в сфере обращения с ТБО. Кроме того, в отчете проанализированы обнаруженные значимые корреляционные связи между различными компонентами обращения с ТБО, а также их оценками потребителями. В результате исследования на основе применения метода порядковой регрессии была сформирована модель, позволяющая выявить воздействие различных переменных на оценку населением услуги по вывозу мусора. Модель дала возможность определить вероятность засвидетельствования населением той или иной степени удовлетворенности услугой при изменении входных параметров. Эта информация послужила основой для формирования системы поддержки принятия органами власти управленческих решений и поиска оптимальной тактики, когда в условиях ограниченных ресурсов приходилось выбирать, на каком проблемном компоненте обращения с ТБО целесообразно сосредоточить свои усилия.

Обобщенные результаты аналитического отчета, позволившие сравнить различные технологии управления и методы предоставления публичных услуг с целью выявления и применения наиболее эффективных, были представлены на четвертом заседании рабочих групп. При подготовке и презентации отчета особое внимание обращалось на его язык и стиль, к которым, принимая во внимание отсутствие у большинства представителей муниципалитетов специальных знаний, например в области математической статистики, предъявлялось требование быть простыми и доступными для понимания. Поэтому кроме предоставления аналитических материалов, требующих для своего восприятия определенной профессиональной подготовки, была разработана «упрощенная» версия отчета. На основании этих данных представители городов-участников проекта подготовили и презентовали планы повышения эффективности обращения с ТБО, которые и были в дальнейшем реализованы.

Следует отметить, что одним из важных стимулов эффективного решения проблем в рамках сетей является элемент соперничества среди участников: города соревнуются, чтобы наиболее полно удовлетворить запросы потребителей услуг. С другой стороны, стремление добиться победы любой ценой может привести к сокрытию информации, искажению данных, намеренному предоставлению «конкурентам» несовершенных методик решения проблемы (Shevliakov & Aasland, 2012).

Большинство членов рабочих групп, отмечая безусловно положительные результаты применения сетей повышения эффективности, акцентировали внимание на их значении как важном источнике получения ценных идей и новых знаний, стремились стать участниками будущих подобных проектов, высказывали заинтересованность в дальнейшем сотрудничестве. Даже после завершения проекта представители различных городов продолжали поддерживать между собой связь, проводить совместные обсуждения актуальных вопросов жизнеобеспечения населенных пунктов, делиться опытом решения возникающих проблем, формируя тем самым долговременные профессиональные сети.

Выводы

Кроме целей, достигаемых также путем применения иных видов бенчмаркинга, сети повышения эффективности создают условия для неформального общения представителей разных органов местного самоуправления, позволяют наладить устойчивые партнерские отношения между муниципалитетами. Вдобавок, члены рабочих групп не только собственно реализуют процедуру бенчмаркинга, но и получают новые знания, знакомятся с инновационными управленческими технологиями, современными инструментами решения вопросов местного значения. Так, например, в Польше в процессе функционирования сетей их участники изучали новации в сфере публичного управления, а в Украине – постигали основы проектного менеджмента и осваивали методы привлечения международной технической помощи.

Еще одним преимуществом сетей повышения эффективности является отсутствие высоких требований, предъявляемых к компетентности представителей органов местного самоуправления в сфере бенчмаркинга. Поскольку проведение социологических исследований и обработка данных осуществляются независимыми профессионалами-исследователями, оказывающими также методологическую помощь участникам, последним вовсе не обязательно обладать специальными теоретическими знаниями или иметь практические навыки реализации проектов бенчмаркинга. Более того, профессиональная поддержка служит гарантией соблюдения методологии бенчмаркинга, залогом высокого качества полученных данных и адекватности выявленных закономерностей, избавляет работников муниципалитетов от необходимости вникать в технологические аспекты исследований или выполнять рутинные расчеты. Как свидетельствует опыт Польши и Украины, даже неподготовленные члены рабочих групп, исходя из результатов анализа показателей и рекомендаций, подготовленных экспертами, достаточно успешно разработали и реализовали планы повышения эффективности услуг в соответствующей сфере.

Практика проведения мозговых штурмов, обмен идеями и взаимное обучение дают возможность участникам, заинтересованным в нахождении оптимальных способов решения схожих для многих населенных пунктов проблем, посмотреть на процессы обеспечения населения публичными услугами под другим углом, по-новому взглянуть на потребности и интересы местного сообщества.

Такой формат взаимодействия, подкрепленный активным участиемученых, способствует выработке инновационных путей предоставления муниципальных услуг. Возможность непосредственного наблюдения реальных процессов нетривиального решения сложнейших задач обеспечения жизнедеятельности населенных пунктов, ознакомление с передовым опытом решения вопросов местного значения вызывает у участников сетей уверенность в действенности примененных методов, служит доказательством достижимости поставленных целей, вдохновляет на внедрение наиболее успешных образцов деятельности на территории собственного муниципалитета.

ЛИТЕРАТУРА

1. Елисеенко В.Ф., Головщинский К.И. Внедрение целостных систем бенчмаркинга в деятельность органов исполнительной власти // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 2. С. 118–130.
2. Aadne A. Efficiency networks in service delivery as benchmarking practice: experiences from Odessa and Mykolaiv oblasts // Формування ринкової економіки: сб. наук. трудов. – Спец. вып. Методологічні проблеми сучасної політичної економії. К.: КНЕУ, 2011. С. 133–144.
3. Alasoini T., Lahtonen M., Rouhiainen N. Linking Theory and Practice: Learning Networks at the Service of Workplace Innovation. Helsinki: [s. n.], 2011.
4. Askim J. Benchmarking as a catalyst for innovation in service delivery: Local government benchmarking as a national programme in Norway [Электронный ресурс]. URL: http://webh01.ua.ac.be/pubsector/ljubljana/Askim_paper.pdf (дата обращения: 03.02.2014).
5. Askim J., Johnsen A., Christophersen K.-A. Factors behind Organizational Learning from Benchmarking: Experiences from Norwegian Municipal Benchmarking Networks // Journal of Public Administration Research and Theory. 2008. № 18 (2). P. 297–320.
6. Askim J., Christophersen K.-A. Explaining Organizational Learning from Benchmarking in Networks: Experiences from Norwegian Local Government [Электронный ресурс]. URL: http://soc.kuleuven.be/io/performance/paper/WS3/WS3_Askim_Christophersen_Johnsen.pdf (дата обращения: 03.02.2014).
7. Kinga M. Grupy wymiany doświadczeń jako przykład zastosowania benchmarkingu w doskonaleniu usług sektora kultury w miastach // Zarządzanie Publiczne. 2011. № 3 (15). P. 39–49.
8. Shevliakov I., Aasland A. The Norwegian-Ukrainian Cooperation Project on Local development: Efficiency Networks in Service Delivery. Kyiv: International Centre for Policy Studies, 2012. 29 p.

EXPERIENCE OF INTRODUCTION OF THE NORWEGIAN MODEL OF EFFICIENCY NETWORKS IN LOCAL GOVERNMENT IN EASTERN EUROPE

Lyska Oleksii G.

Doctor of Philosophy in Public Administration, Head of the Monitoring and Forecasts Division, the Department for Improvement of Regional Competitiveness of Kharkiv Regional State Administration.
Address: Derzhprom, Svobody square, 5, 61022 Kharkiv, Ukraine.
E-mail: alex_lsk@mail.ru

Abstract

The article deals with efficiency networks, representing organizational structures created to solve problems in spheres of local government. It starts with the introduction to the efficiency networks concept as an instrument in overcoming challenges in municipality service delivery, including the theoretical foundation and existing practical experience. The Norwegian model of efficiency networks provides an example of effective cooperation between local authorities and scholars, demonstrates advantages of evidence-based decision making that includes profound analysis of statistical data and opinions of service users. There were considered the experience of the application of efficiency networks in Poland and Ukraine, analyzed the features and peculiarities of research and data processing, proposed algorithm of the projects, and highlighted the results of their implementation in the article. The results of the efficiency networks' application were summarized, their practical importance was defined, and their influence on the quality of public services provided by the municipalities was presented. The article covers the process and outcomes of the projects considered, reflects on some of the achievements of the Norwegian, Polish and Ukrainian efficiency networks as well as the main findings and lessons learned.

Keywords: efficiency networks; benchmarking; local government; public services; Norway; Poland; Ukraine.

REFERENCES

1. Eleseenko, V.F., Golovshinsky, K.I. (2008). Vnedrenie tzelostnyh system benchmarkinga v deyatelnost organov ispolnitelnoy vlasti [Introduction of the holistic systems of benchmarking in executive bodies' activity]. *Public Administration Issues*, n. 2, 118–130.
2. Aadne, A. (2011). Efficiency networks in service delivery as benchmarking practice: experiences from Odessa and Mykolaiv oblasts. *Formuvannia rynkovoi ekonomoky* [Forming of market economy]. Kiev: KNEU, pp. 133–144.

3. Alasoini, T., Lahtonen, M. & Rouhiainen, N. (2011). *Linking Theory and Practice: Learning Networks at the Service of Workplace Innovation*. Helsinki. Available: http://www.tekes.fi/Julkaisut/75_linking_theory_and_practice.pdf
4. Askim, J. (2004). *Benchmarking as a catalyst for innovation in service delivery: Local government benchmarking as a national programme in Norway*. Available: http://webh01.ua.ac.be/pubsector/ljubljana/Askim_paper.pdf
5. Askim, J., Johnsen, A. & Christophersen, K.-A. (2008). Factors behind Organizational Learning from Benchmarking: Experiences from Norwegian Municipal Benchmarking Networks. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 18, n. 2, pp. 297–320.
6. Askim, J. & Christophersen, K.-A. (2006). *Explaining Organizational Learning from Benchmarking in Networks: Experiences from Norwegian Local Government*. Available: http://soc.kuleuven.be/io/performance/paper/WS3/WS3_Askim_Christopher-sen_Johnsen.pdf
7. Kinga, M. (2011). Grupy wymiany doświadczeń jako przykład zastosowania benchmarkingu w doskonaleniu usług sektora kultury w miastach. *Zarządzanie Publiczne*, vol. 3, n. 15, pp. 39–49.
8. Shevliakov, I. & Aasland, A., (2012). *The Norwegian-Ukrainian Cooperation Project on Local development: Efficiency Networks in Service Delivery*. Kyiv: International Centre for Policy Studies.

ЯВЛЯЕТСЯ ЛИ ЧАСТНОЕ ПРОИЗВОДСТВО ОБЩЕСТВЕННЫХ УСЛУГ ДЕШЕВЛЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО? МЕТАРЕГРЕССИОННЫЙ АНАЛИЗ УСЛУГ ПО УТИЛИЗАЦИИ ТВЕРДЫХ ОТХОДОВ И ВОДОСНАБЖЕНИЮ*

Бел Ж., Фажеда Кс., Уорнер М.Е.**

Аннотация

Предполагается, что приватизация местных государственных служб должна привести к снижению затрат, однако собранные в различных странах мира эмпирические данные по этому вопросу неоднозначны. Мы провели метарегрессионный анализ всех эконометрических исследований, изучающих приватизацию услуг водоснабжения и утилизации твердых отходов, и не обнаружили закономерности, подтверждающей снижение издержек при частном производстве таких услуг.

Расхождение в результатах исследований объясняется расхождением во времени проведения анализа, в эксплуатационных характеристиках и политическом климате.

Нам не удалось доказать на практике, что оказание услуг негосударственными предприятиями приводит к снижению затрат. Из результатов исследования следует, что для обеспечения снижения затрат нужно больше внимания уделять ценовой характеристике услуги, включая транзакционные издержки, и политическому климату, способствующему конкуренции, нежели обсуждению вопроса, государство или частное предприятие должно заниматься оказанием данной услуги.

Ключевые слова: услуги, предоставление услуг, цены на услуги, приватизация, снижение затрат, повышение эффективности.

* Перевод с английского – Елена Богдановна Уграк.
Journal of Policy Analysis and Management, Vol. 29, No. 3, 553–577 (2010)
© 2010 by the Association for Public Policy Analysis and Management.

** Жерма Бел – профессор Университета Барселоны, приглашенный профессор Высшей школы экономики Барселоны. E-mail: gbel@ub.edu
Ксавье Фажеда – доцент, Университет Барселоны. E-mail: xfageda@ub.edu
Милдред Е. Уорнер – профессор Корнуольского университета. www.mildredwarner.org

Введение

Одним из ожиданий приватизации является повышение эффективности и снижение затрат на предоставление общественных услуг. Однако после более трех десятилетий экспериментов муниципальных властей по заключению договоров на предоставление услуг со сторонними компаниями фактические данные в отношении снижения затрат весьма неоднозначны. Одни исследования доказывают, что частное владение производством действительно приводит к снижению затрат, но другим не удалось обнаружить статистически значимое различие между государственным и частным владениями.

Произведенный Бойном (Boyne, 1998), Хиршем (Hirsch, 1995) и Ходжем (Hodge, 2000) дескриптивный метаанализ подтверждает экономию средств в ряде случаев, при этом основная масса данных не подтверждает предположение о закономерном снижении затрат при предоставлении услуг частными предприятиями. Интересно, что в литературе все чаще обращают внимание на такие факторы, как значительные транзакционные издержки (Brown & Potoski, 2003, 2005), рыночная концентрация и отсутствие конкуренции (Bel & Costas, 2006; Dijkgraaf & Gradus, 2007).

Большая часть практической экономической литературы подробно рассматривает предоставление услуг по утилизации твердых отходов и водоснабжению: именно в предоставлении этих двух видов услуг муниципальные власти имеют самый богатый опыт. В последних дескриптивных метаанализах по этим двум услугам приводятся ограниченные доказательства по снижению затрат (Bel & Warner, 2008).

Представленный в настоящем документе анализ был сделан на основании систематической оценки различий затрат, проводившейся в ходе целого ряда исследований государственного и частного производства по некоторым показателям.

В нашем исследовании мы проводим метарегрессионный анализ 27 эмпирических исследований, в которых сравниваются затраты частного и государственного производства по большой выборке органов самоуправления с различными атрибутами.

Мы сосредоточимся на эмпирических исследованиях, охватывающих несколько групп, в которых используются многомерные методы для изучения двух служб местного управления с самым большим опытом контрактной работы: по сбору твердых отходов и водоснабжению. На сегодняшний день мы нашли 38 опубликованных работ и рабочих документов по схожим исследованиям, проведенным в США, Великобритании и в других странах; на основании данного массива мы сформировали выборку. Статистически анализируя характеристики каждой регрессионной модели, мы можем оценить значимость доказательств, касающихся расходов на государственное или частное производство.

Представленный эмпирический анализ в большей степени основывается на исследованиях, в которых сравниваются затраты государственного

и частного производства, чем на исследованиях, посвященных изучению влияния приватизации в рамках служб по мере изменения их имущественной принадлежности либо между службами, полностью перешедшими в частную собственность и государственными.

Для более точной оценки влияния приватизации на затраты предпочтительнее использование динамического подхода к определению состояния «до» и «после» изменения принадлежности служб. Однако из имеющегося на настоящий момент массива литературы (Lynk, 1993) такой подход использован только в одной статье¹ – для определения влияния изменения принадлежности на эффективность. Поэтому наш метарегрессионный анализ ограничен имеющимися эмпирическими данными, и наша цель состояла в том, чтобы, проверив атрибуты, которые сравниваются в исследованиях, выяснить, обходится ли частное производство дешевле, чем государственное.

Затраты являются ключевым фактором в принятии решения о форме предоставления услуг (Bel & Fageda, 2007). Цель нашего анализа – выяснить, является ли приватизация (частное производство общественных услуг)² эффективной альтернативой для снижения затрат в предоставлении услуг по утилизации твердых отходов и водоснабжению в столичном масштабе.

Ожидания снижения затрат основываются прежде всего на убеждении, что конкуренция повышает спрос с целью достижения эффективности при меньших затратах. Тем не менее подача воды – это услуга, которая характеризуется высокой специфичностью активов и стремится к естественной монополии при малой вероятности существования конкуренции. Это может объяснить тот факт, что в сфере услуг по водоснабжению имело место относительно малое число случаев приватизации. Сфера услуг по сбору твердых отходов обладает большей конкурентоспособностью, и в ней более распространена приватизация. Опять же за последние 20 лет в секторе отходов была замечена значительная концентрация промышленности (Bel & Costas, 2006; Davies, 2007; Dijkgraaf & Gradus, 2008; Warner & Bel, 2008). Таким образом, можно предположить, что конкуренция не сохранится надолго ни в одной из двух сфер обслуживания.

Одним из основных преимуществ открытия сферы государственных услуг для конкуренции со стороны частного сектора может быть повышение эффективности, полученное среди государственных производителей в ответ на конкурентное давление и бенчмаркинг частных поставщиков (Hatry, 1988; Bel, 2006).

Таким образом, одним из вероятных результатов приватизации является стимулирование повышения эффективности государственного сектора. Это может привести к недооценке динамических преимуществ более широкого процесса приватизации. Тем не менее, мы не можем исследовать конкуренцию, динамику рынка или улучшения государственного сектора в нашем метарегрессионном анализе, потому что почти ни одно из эмпирических исследований, рассматриваемых в настоящей работе, не учитывает данные факторы.

Наш метарегрессионный анализ не раскрывает систематической зависимости между затратами и частным производством. Более того, мы выяснили, что самые последние исследования (проведенные в США в сфере водоснабжения) в меньшей степени свидетельствуют об экономии.

Оставшаяся часть данной статьи организована следующим образом: сначала мы рассматриваем литературу, посвященную связям между приватизацией и расходами; затем объясняем методологию и описываем метарегрессионный анализ результатов, представленных в предыдущих исследованиях. И в заключение рассматриваем полученные результаты в рамках аналитических задач.

Связь теоретических и эмпирических исследований по вопросам приватизации и расходов

В данном разделе мы рассматриваем несколько причин, по которым приватизация может или не может вызвать экономию средств. В литературе по общественному выбору и правам собственности пристальное внимание уделяется вопросам, касающимся дилеммы между конкуренцией и монополией, а также между государственной и частной собственностью. Такие подходы рассматривают либо доступные руководителям стимулы и роль, которую конкуренция может играть в сокращении чрезмерного обеспечения населения государственными услугами (Niskanen, 1971), либо предоставление больших стимулов для сокращения затрат в условиях частной собственности (Shleifer, 1998) и, таким образом, снижение затрат.

Другие подходы больше обращают внимание на последствия проблем принципал–агент, связанных с приватизацией. Таким образом, исследования затрат по сделке и промышленной организации более сосредоточены на характере служб и концентрируются в большей степени на расходах, связанных с предоставлением подряда и осуществлением контроля (Williamson, 1999), на экономии от масштабов производства (Donahue, 1989) и рыночной структуре (Vickers & Yarrow, 1988). Мы оцениваем эмпирические доказательства экономии при приватизации через призму теории. Это отображает наше понимание того, что всеобъемлющий теоретический подход, способный охватить участников, стимулы, а также рынок и регулирующую структуру, требуется для понимания причин, почему приватизация не приносит снижения расходов. Тем не менее, более поздние теоретические положения (описанные ниже) не были включены в дошедшие до нас эмпирические данные (особенно ранние исследования). Таким образом, наш метарегрессивный анализ не может в полной мере учесть все теоретические идеи, обсуждаемые ниже.

Конкуренция против монополии в сфере предоставления услуг

Одним из основных путей возможного обеспечения приватизацией экономии расходов является замещение монополии конкуренцией

на рынке коммунальных услуг. Это согласуется с утверждением, что конкуренция снизит избыточное предложение государственных услуг и их стоимость. Замену монополии конкуренцией можно осуществить путем заключения договоров со сторонними производителями на основе конкурсных процедур или обеспечения конкуренции между субъектами управления объектами государственной собственности (Tiebout, 1956; Osborne & Gaebler, 1992).

Особое внимание стимуляции конкуренции уделяется в литературе, посвященной общественному выбору, которая ставит на первое место стимулы и основывается на мнении, что политики и бюрократы ведут себя как типичные неоклассические индивидуалисты (Niskanen, 1971). Таким образом, центральные действующие лица в системе государственного предоставления услуг стремятся максимизировать свою субъективную полезность и выгоду.

Если монополия на предоставление государственных услуг находится в руках политиков и бюрократов, то результатом становится избыточное предложение государственных услуг и, как следствие, их неэффективность, поскольку службы будут управляться с целью получения денежных активов и политического влияния (Savas, 1987). Этими идеями обусловлены ожидания сокращения расходов за счет приватизации – при условии наличия конкуренции.

Тем не менее государственные услуги занимают первое место на квазирынках в связи с небольшим числом альтернативных частных поставщиков (Lowery, 1998; Sclar, 2000; Warner & Hefetz, 2010). Конкурентные рынки редко появляются в сфере коммунальных услуг, и это подрывает основу экономии расходов. Таким образом, правительства должны участвовать в создании конкуренции на рынках коммунального хозяйства и в их мониторинге, чтобы обеспечить экономию расходов (Warner & Hebdon, 2001; Warner & Hefetz, 2008).

Частная собственность, имущественные права и инновации в области сокращения затрат

В ряде работ, например Гроссмана и Харта (Grossman & Hart, 1986), а также Харта и Мура (Hart & Moore, 1990), авторами заявляется, что владение активами дает держателю контрольную и блокирующую функции в случаях, когда подрядчик не может предвидеть изменение деятельности (Shleifer, 1998). Собственность является важным фактором, поскольку дает право получать выгоду от действий, связанных с активами, например прибыль, а также инновационную выгоду и рост эффективности.

Бюрократы обладают правом контроля при государственной собственности, однако не могут воспользоваться имущественными правами и, следовательно, не могут напрямую извлекать выгоду от снижения издержек (Shleifer & Vishny, 1994). Харт, Шлайфер и Вишни обращаются к теории неполных контрактов и имущественных прав, рассматривая выбор между государственным и частным производством государственных услуг (Hart, Shleifer & Vishny, 1997). Их исследование показывает, что при

частном производстве существует стимул сократить расходы за счет качества, и стимулы работают следующим образом:

1. В рамках частной собственности у менеджера появляется стимул сократить расходы за счет ухудшения качества. Менеджеру не требуется разрешения правительства, которое будет терпеть политические издержки от ухудшения качества. Для внедрения инноваций, позволяющих улучшить качество, менеджеру приходится договориться о росте цен с правительством, которое обеспечит его компенсацией за вложения, что, соответственно, является стимулом. Однако, скорее всего, эти переговоры не приведут к получению выплат от инноваций полностью, что, несомненно, снизит желание менеджера внедрять инновации.
2. На уровне государственной собственности стимулы работают в обратном направлении.

Поскольку менеджер является государственным служащим, он учитывает потенциальный коэффициент износа при рассмотрении вопроса внедрения инноваций, сокращающих затраты. Кроме того, государственному менеджеру требуется разрешение правительства на любую инновацию, которую он решит внедрить (как для улучшения качества, так и для сокращения затрат). При отсутствии схемы оплаты по результатам работы государственный менеджер не может воспользоваться результатом инновации в полной мере.

Таким образом частная собственность предоставляет больше стимулов для сокращения затрат, но данные стимулы могут вызвать снижение качества. Обеспечение качества при приватизации требует усиленного надзора, который может размыть грань между государственной и частной собственностью (Guttman, 2000; Bozeman, 1987), а следовательно, и вероятность сокращения затрат в рамках частной собственности также снижается.

Проблемы агент–принципал, затраты по сделке и условия структуры рынка

В соответствии с фундаментальной работой Рональда Коаса (Coase, 1937) сделки происходят внутри компаний, когда рыночные сделки требуют более высоких расходов, чем внутренние. Концепция транзакционных издержек подразумевает принятый внутри частной компании выбор между «сделать» или «купить» и применяется к правительенным решениям относительно предоставления государственных услуг. Согласно выводам Вильямсона (Williamson, 1999), сделки имеют три основных аспекта:

- 1) неопределенность того, как развивается сделка и какими будут ее результаты;
- 2) частота повторения сделки;
- 3) сопутствующие потребности в долгосрочных вложениях, непосредственно относящихся к сделке, или необратимые затраты.

С учетом вышеуказанных факторов необходимая для обсуждения условий и выполнения договоров структура учреждения может быть очень сложна.

В теоретическом анализе приватизации и заключения договоров на выполнение отдельных видов работ сторонними организациями используется концепция транзакционных издержек в широком смысле, что включает как управленческие расходы, так и расходы по неполным контрактам. В результате теоретического исследования выбора между государственным и частным производством Саппингтон и Стиглиц (Sappington & Stiglitz, 1987) пришли к выводу, что главным фактором, объясняющим выбор формы производства, является функция транзакционных издержек, вызванных децентрализацией.

Мониторинг и контроль играют центральную роль, минимизация же затрат относится и к производству, и к транзакционным издержкам, подразумеваемым подрядчиком. Экономия затрат чаще возникает, когда транзакционные издержки невелики. Таким образом, в зависимости от характеристик определенной услуги (с учетом трех описанных выше аспектов) будет изменяться вероятность экономии.

Стейн (Stein, 1990) применял данный подход для классификации служб местного самоуправления и оценки формы предоставления услуг. Транзакционные издержки были использованы также, чтобы объяснить выбор государства в принятии решения по заключению договоров на выполнение отдельных видов работ сторонними организациями (Nelson, 1997; Sclar, 2000; Hefetz & Warner, 2004, 2007).

В то время как некоторые авторы полагают, что затраты подрядчика организаций меньше, нежели расходы на бюрократию (Savas, 1987; Eggers & O'Leary, 1995; Osborne & Plastrik, 1997), другие считают, что транзакционные издержки являются значимыми факторами при объяснении принятия решений по приватизации или повторной интернационализации производства (Ferris & Graddy, 1994; Lowery, 1998; Kavanagh & Parker, 1999; Brown & Potoski, 2003; Hefetz & Warner, 2004, 2007; Bel & Fageda, 2008; Levin & Tadelis, в публикации). Ожидания экономии затрат, если их рассматривать с этой точки зрения, зависят от характера услуги и условий местного рынка.

В литературе по теории отраслевых рынков, имущественным правам особое внимание уделяется связи между стимулами и собственностью. Тем не менее подчеркивается двойственность принципалов и агентов, аналогичная двойственности подхода к транзакционным издержкам. Ключевая проблема при этом видится в том, как стимулы могут заставить менеджера вести себя в соответствии с целями владельца. При сравнении государственной и частной собственности возможность соотнесения действий руководства с целями собственности является логическим обоснованием различия эффективности частного и государственного производств.

Когда владение и управление разделены, несколько ключевых факторов могут работать в качестве механизмов контроля для достижения согласованности между ними (Vickers & Yarrow, 1988). Исходя из данных, представленных в литературе, посвященной теории отраслевых рынков, частная собственность предпочтительнее государственной в тех случаях,

когда (1) владельцы, тратя время и деньги на получение необходимой для ведения дел информации, получают некие преимущества; (2) фирма может быть поглощена, и (3) компании находятся под угрозой банкротства. При этом очень важно то, каким образом структура рынка влияет на работу этих трех факторов. Данные факторы более распространены на конкурентных рынках, не подверженных сильному государственному регулированию (Kay & Thompson, 1986; Vickers & Yarrow, 1988).

На рынках с профицитом предложения влияние факторов, сводящих воедино цели принципала и агента, является слабым. В подобных свойственных процветающим экономикам случаях тенденция к наращиванию предложения будет возрастать. То же самое можно сказать и о рынках, на которых сохранится сильное государственное регулирование и после приватизации. А. Днес (Dnes, 1995) подчеркивает потенциальные выгоды от вступления на рынки, характеризующиеся вложениями в долгосрочные активы. С точки зрения взаимодействия с производственными предприятиями особое внимание следует уделить структуре контрактов и тарифным ставкам, чтобы в точности определить условия, стимулирующие динамичную конкуренцию, и тем самым предотвратить возможность будущей монополизации (Laffont & Tirole, 1993; Bolton & Dewatripont, 2005).

Литература по теории отраслевых рынков также подчеркивает, что приватизация может спровоцировать реформы в тех муниципалитетах, которые связаны с предоставлением государственных услуг (Hatry, 1988), поскольку возможность приватизации при отсутствии ряда возможных альтернатив оказывает на государственного управляющего давление, соотносимое с давлением, оказываемым на менеджера частной компании риском банкротства. Таким образом, приватизация может ускорить улучшение качества услуг, предоставляемых государственными предприятиями (Bel, 2006).

Теоретические ожидания

Эмпирические исследования, анализируемые в нашей метарегрессии, основываются на различных подходах (общественного выбора, имущественных прав, транзакционных издержек и отраслевой организации) к приватизации и расходам. Используя разные подходы, мы не подразумеваем, что они несовместимы или коренным образом отличны. На самом деле они различаются сделанным акцентом на собственность, конкуренцию, выравнивание на принципал-агент, а также структуру рынка при анализе связи между приватизацией и расходами. Наши данные включают исследования сбора твердых отходов и водоснабжения – две услуги с различными структурами издержек. Эффект масштаба (связанный с объемом производства) влияет на сбор твердых отходов, в то время как экономия за счет плотности населения имеет решающее значение при распределении воды. Основной капитал требуется при производстве обеих услуг, однако водоснабжение имеет сетевую структуру, ассоциирующуюся с высоким уровнем неокупаемых (и специфических) инвестиций. Та-

ким образом, транзакционные издержки, участвующие в приватизации, должны быть ниже при сборе твердых отходов³.

Теоретически мы могли бы ожидать снижения затрат на обе услуги – воду и отходы, – если бы существовала конкуренция. Конкуренция является фактором, общим для всех четырех теоретических подходов (хотя в случае имущественных прав – в меньшей степени). Тем не менее подходы различаются акцентами: на условия, регулирующие конкуренцию, и на динамику рынка.

В случае сбора отходов теория прав собственности предполагает, что частное производство может быть дешевле благодаря стимулам, побуждающим инвестировать в новые технологии. Теория общественного выбора подчеркивает выгоду от конкуренции в сокращении затрат, тогда как теория транзакционных издержек признает: полные контракты более возможны по сбору отходов, нежели по водоснабжению (из-за более низкой специфичности активов и меньшей сложности оценки). Теория отраслевых рынков, выделяя выгоды от эффекта масштаба, признает трудности, с которыми сталкиваются рыночные структуры, склонные к профициту предложения. Хотя каждая из этих теоретических перспектив предлагает возможности для экономии средств, неоднородные эмпирические данные можно объяснить ограниченной конкуренцией, усовершенствованием техники и ценностью рыночной структуры.

В случае водоснабжения теоретические оценки менее оптимистичны. Теория прав собственности предполагает экономию средств, но из-за стоимости качественного обслуживания, даже если власти устанавливают щадящие нормы качества, экономия средств за счет снижения качества маловероятна. Конкуренцию сложнее создать из-за фиксированной сетевой инфраструктуры, от которой зависит подача воды. В результате по данной услуге частные договоры обычно заключаются на более длительный срок, чем по другим, что ставит действующего оператора в выигрышное положение в случае начала нового тендера процесса. Теория транзакционных издержек сулит проблемы, связанные с длительным сроком договоров, и крупные (и неокупаемые) инвестиции, создающие высокий уровень неполноты контрактов по водоснабжению. Теория отраслевых рынков подчеркивает, что невозвратные издержки препятствуют конкуренции среди частных поставщиков. Таким образом, теоретическое обоснование экономии средств в рамках частного производства менее вероятно, чем при сборе отходов.

Таким образом, на основе теоретического анализа мы сформулировали следующие два положения: (1) систематическая экономия средств в рамках частного производства не предполагается из-за проблем, связанных с конкуренцией и динамикой рынка; и (2) экономия в рамках частного производства возможна реже для услуги водоснабжения, чем сбора твердых отходов, из-за более высоких транзакционных издержек водоснабжения (из неполных контрактов) и более строгого контроля качества (предотвращение снижения качества).

Эмпирические предпосылки отсутствия экономии расходов

Представляем краткий обзор литературы, посвященной эмпирическим исследованиям, позволяющим понять возможные причины отсутствия экономии расходов при приватизации. Для этого обратим внимание на те работы, которые включены в метарегрессию и обнаружили повышение расходов после приватизации или незначительную разницу в расходах между государственным и частным предоставлением услуг⁴. Подробное описание всех исследований можно найти у Белла и Уорнера (Bell & Warner, 2008).

Статьи, опубликованные в 1970-х и начале 1980-х гг. в США, предлагают специальные объяснения отсутствия разницы в расходах между государственным и частным предоставлением услуг. Анализ, проведенный Манном и Майкселсом (Mann & Mikesell's, 1976, р. 1003) по водоснабжению, показывает, что масштаб операций намного важнее для эффективности, чем собственность. Бруггинк (Bruggink, 1982, р. 121) предлагает два основных объяснения минимальной разницы в расходах: (1) управление государственными предприятиями во враждебной среде «свободного предпринимательства» оказывает постоянное давление на производительность государственных предприятий; и (2) государственные предприятия привлекают более высокоспециализированные руководящие кадры в силу таких факторов, как рабочий стаж.

Что касается сбора твердых отходов, то, например, Стивенс (Stevens, 1978, р. 445) считает, что частные конкурентные механизмы являются более дорогостоящими, чем монопольные соглашения (как государственные, так и частные), и связывает это с более высокой фактурной стоимостью услуги и дополнительными расходами предприятия в рамках частных рыночных договоренностей, поскольку услуга не является единичной в пределах данного района сбыта.

Сравнивая государственное и частное монопольное предоставление услуг, Стивенс заключает, что частные поставки обходятся дешевле городам с населением более 50 тыс. жителей, однако не на много по сравнению со стоимостью в городах с населением ниже 50 тыс. Он объясняет данное положение (Stevens, 1978, р. 447) исходя из существенных различий производительности частных и государственных поставщиков услуг. У частных поставщиков пусть и меньшие бригады, однако их транспортные средства большей емкости и показатели отсутствия на рабочем месте значительно ниже. В то время как эти различия могут достигать существенных размеров в крупных городах, они становятся незначительными в небольших (ниже 50 тыс. жителей).

Важность конкуренции при объяснении разницы в издержках подчеркивается в анализах по сбору твердых отходов в Великобритании, опубликованных в середине 1980-х и начале 1990-х гг. Домбергер, Мидоукрофт и Томпсон (Domberger, Meadowcroft & Thompson, 1986, pp. 79–80) обнаружили, что участие в тендере обходится дешевле, чем производство без выхода на рынок. Однако, когда контракты присуждаются по тендеру, затраты государственных и частных предприятий существенно не разли-

чаются. Авторы пришли к выводу, что конкуренция в отношении экономии средств играет большую роль, чем собственность.

Точно так же Шиманский и Уилкинс (Szymanski & Wilkins, 1993, p. 127) считают, что существуют различия между тендерным и собственным производством без участия в тендере, но не между различными режимами собственности при участии в тендере. К аналогичному выводу пришли Домбергер, Мидоукрофт и Томпсон (Domberger, Meadowcroft & Thompson, 1986): конкуренция более важна, чем собственность.

Во многих исследованиях последнего десятилетия отмечалось, что различий в затратах между государственным и частным предоставлением услуг нет. Большее внимание стало уделяться обсуждению причин отсутствия различий. Проблемы, связанные с транзакционными издержками, играющими роль в заключении договоров на предоставление услуг со сторонними компаниями, стали предметом эмпирического анализа Киркпатрика, Паркера и Чжанг (Kirkpatrick, Parker & Zhang, 2006, pp. 155–158), Бела и Фагеды (Bel & Fageda, 2010, p. 192), а также Бае (Вае, в публикации). Несостоятельность конкуренции, особенно когда она обусловлена профицитом предложения на рынках для частных поставщиков, обсуждается в трудах Дийкграафа и Градуса (Dijkgraaf & Gradus, 2003, p. 155; 2007, p. 582), Бела и Костаса (Bel & Costas, 2006, p. 20), Бела и Фагеды (Bel & Fageda, 2010, p. 192), а также Бае (Вае, публикации).

Незначительная разница в расходах частного и государственного производства может быть объяснена также реформой услуг, фиксирующей предоставление услуг государственными и вызванной угрозой приватизации. Это мнение высказано в работах Эсташа и Росси (Estache & Rossi, 2002, p. 146–147), Бела и Костаса (Bel & Costas, 2006, p. 17), Дийкграафа и Градуса (Dijkgraaf & Gradus, 2007, p. 583), Бела и Мура (Bel & Mur 2009, p. 2777), а также Бае (Вае, публикации). Наконец, Олссон (Ohlsson, 2003, p. 467) отмечает, что муниципалитеты, выбирающие государственную поставку, проводят более тщательный сравнительный анализ, а именно анализ затрат. В целом в последнем эмпирическом анализе, показывающем отсутствие различий, подчеркивается, что главными причинами неудач конкуренции являются профицит предложения, высокие транзакционные издержки, связанные с заключением договоров подряда, и повышение эффективности в сфере предоставления услуг государственными предприятиями за счет внутренней реформы.

Методология

Мы разрабатываем метаанализ для обеспечения систематической проверки выводов о различии в затратах по целому ряду исследований государственного и частного производства. Одной из главных задач метаанализа является статистическое обоснование различий в результатах, представленных в эмпирической литературе по данной теме (Stanley & Jarrell, 1989). Метаанализ производит проверку, касающуюся истинного эффекта взаимосвязи анализируемого наряду с проверкой на возможную

систематическую ошибку, связанную с предпочтительной публикацией положительных результатов исследования (Stanley, 2005b).

Метаанализ – это статистический метод, широко применяемый в социальных и медицинских науках. С конца 1980-х гг. было опубликовано около 150 метаанализов эмпирических исследований по широкому кругу вопросов в сфере экономики и экономической политики (Connor & Bolotova, 2006). Это, например, работы, посвященные исследованию проблем влияния минимальной заработной платы (Card & Krueger, 1995), значению качества воздуха (Smith & Huang, 1995), избыточной производительности многонациональных (международных) компаний (Görg & Strobl, 2001), ценности жизни (Mrozek & Taylor, 2002), влиянию иммиграции на заработную плату (Longhi, Nijkamp, & Poot, 2005), экологическому неравенству (Ringquist, 2005), а также гипотезе естественного уровня (Stanley, 2005a), картельным начислениям (Connor & Bolotova, 2006), проблемам явки избирателей (Geys, 2006), повышения производительности городских агломераций (Melo, Graham, & Noland, 2009) и факторам, объясняющим местную приватизацию (Bel & Fageda, 2009).

В исследованиях по экономике и государственному устройству не используются данные, полученные в результате контролируемых экспериментов, поэтому метаанализ в данных дисциплинах реализуется иначе, чем в медицинских науках. Стенли и Джеррелл (Stanley & Jarrell, 1989) называют использование метаанализа в области экономики «метарегрессионным анализом», поскольку данная методология обычно применяется к данным, собранным в результате исследований, использующих эконо-метрические методы, основанные на регрессии.

Отправной точкой нашего метарегрессионного анализа является следующее уравнение (Stanley & Jarrell, 1989):

$$b_j = \beta + \sum_{\alpha k} Z_{jk} + e_j \quad j = 1, 2, \dots, L, \quad (1)$$

где b_j – имеющаяся оценка величины β J -того опыта, β – истинное значение интересующего параметра⁵, Z_{jk} – метанезависимая переменная, измеряющая соответствующие характеристики эмпирического исследования, а αk – коэффициенты, связанные с данными независимыми переменными.

В приведенном уравнении величина или значение свободного члена (β) будет определять, есть ли истинный эффект в отношении взаимосвязи анализируемого.

Метанезависимые переменные (Z_k) позволят нам изучить влияние различных характеристик исследований на результаты. Например, если год сбора данных является репрезентативным, то мы получим доказательства того, что результаты взаимосвязи анализируемого обусловлены периодом анализа.

Чтобы справиться с любой потенциальной проблемой гетероскедастичности, Стенли и Джеррелл (Stanley & Jarrell, 1989) предлагают трансформацию Уравнения (1). Данное преобразование предполагает деление

всех условий в Уравнении (1) по стандартной ошибке коэффициента b_j . Таким образом, мы получим следующее уравнение:

$$T_j = b_j/S_b = \beta/S_b + \sum_{\alpha k} Z_{jk}/S_b + e_j/S_b \quad j = 1, 2, \dots, L, \quad (2a)$$

где T_j – t-критерий Стьюдента коэффициента b_j и S_b – стандартная ошибка коэффициента b_j . Отметим, что свободный член в Уравнении (1) и коэффициент, связанный с инверсией стандартных ошибок ($1/S_b$) в Уравнении (2a), должен быть тем же параметром β .

Как отметил Стенли (Stanley, 2005b), инверсия стандартных ошибок может быть заменена объемом выборки. Таким образом, параметр, который измеряет истинный эффект, является теперь коэффициентом, связанным с переменной объема выборки. В связи с этим с эконометрической точки зрения Уравнение (2a) приводит к следующему уравнению:

$$T_j = \alpha_0 + \alpha_1 Sample_size + \sum_{\alpha k} Z_{jk}/S_b + \varepsilon \quad (2b)$$

Уравнение (2b) является основой нашего эмпирического анализа, в котором величина и статистическая значимость α_1 обеспечит эмпирические данные взаимосвязи исследуемого. Здесь следует отметить, что стандартным статистическим свойством является то, что величина t-критерия Стьюдента будет систематически изменяться с объемом выборки (и степенью свободы) только в случае, если она действительно представляет собой систематическое эмпирическое следствие.

Одна из основных проблем метарегрессионного анализа – это выявление возможной систематической ошибки публикаций. Действительно, вероятность публикации статьи больше, если находятся значимые связи между переменными, представляющими интерес.

Преимущественная публикация исследований со статистически значимыми выводами приводит к мнению, что подобная стратегия является эффективной, что на самом деле неверно. Для обнаружения и коррекции возможных систематических ошибок, связанных с предпочтительной публикацией положительных результатов в метарегрессии, Стенли (Stanley, 2005b, 2007) предлагает использовать тест по асимметрии воронки (FAT). FAT-тест основан на статистическом свойстве: стандартные отклонения оценок уменьшаются с ростом числа наблюдений в исследовании. Таким образом, можно предположить, что исследования с большей выборкой содержат меньше ошибок публикаций.

FAT-тест оценивает отношение между имеющимся эффектом исследования и стандартными ошибками его коэффициентов. Мы проанализировали следующее уравнение:

$$T_i = \beta_0 + \beta_1(1/SE_i) + \varepsilon_i, \quad (3a)$$

где T_i – имеющий по исследованию t-критерий Стьюдента и $1/SE$ – обратная функция стандартной ошибки. Стенли (Stanley, 2005b, 2007) пред-

полагает, что статистическая значимость константы (β_0) в Уравнении (3a) является критерием достоверности публикации, указывая направление смещения.

Ошибка публикации доказана, когда $\beta_0 \neq 0$. Кроме того, коэффициент β_1 в Уравнении (3a) дает оценку истинному эмпирическому эффекту интересующего параметра. В независимой переменной $1/SE$ могут быть ошибки измерений, обуславливающие эконометрические показатели. Таким образом, квадратный корень из объема выборки используется в качестве инструмента для инверсии стандартных ошибок.

Объем выборки не подвержен ошибке оценки, и стандартные ошибки и объем выборки тесно взаимосвязаны. Наблюдаемые эффекты будут случайным образом меняться вокруг истинного значения при условии отсутствия смещения публикации. Это произойдет в том случае, если свободный член Уравнения (3a) не является статистически значимым. Помимо ошибки публикации некоторые характеристики исследования могут влиять на полученные t-критерии. Таким образом, FAT-тест может быть встроен в многомерный FAT-тест, в который добавляются другие объясняющие переменные, связанные с характеристиками исследования:

$$T_i = \beta_0 + \beta_1(1/SE_i) + \sum \beta_k X_{ik} + \varepsilon_i \quad (3b)$$

Отношение между t-критерием исследования и его степенью свободы с помощью логарифмической формы может также послужить в качестве метатеста на значимость (MST) для определения подлинности эмпирического эффекта (Stanley, 2005b, 2007). Метатест на значимость основан на статистическом свойстве, что величина t-критерия будет систематически изменяться в зависимости от степени свободы, если в действительности существует общий подлинный эмпирический эффект. Мы проанализировали следующее уравнение:

$$\log(|T_i|) = \alpha_0 + \alpha_1 \log(df) + \varepsilon_i, \quad (4)$$

где $|T|$ – имеющийся t-критерий исследования (по абсолютному значению) и df – соответствующая степень свободы. Если мы обнаруживаем, что $\alpha_1 = 0$, то возможное значение α_1 будет меняться случайным образом около нуля и t-критерий не покажет наглядной взаимосвязи со степенями свободы. В противоположность этому, если мы находим, что $\alpha_1 \neq 0$, тогда наблюдаемая величина t-критерия будет изменяться с его степенями свободы.

Как мы уже ранее отмечали, это позволило бы обеспечить доказательство наличия систематического эффекта. В контексте нашего исследования t-критерий нам нужен для определения коэффициента, связанного с переменной частного производства в регрессии, где зависимая переменная является стоимостью производства услуги. В Уравнении (4), где $\alpha_1 = 0$, у нас есть доказательство того, что подлинный эмпирический эффект равен нулю.

Эмпирическая стратегия

В нашем анализе эмпирических данных поставлено две цели: во-первых, изучение влияния на выводы, сделанные в эмпирических исследованиях взаимосвязи расходов и производства (частного и государственного) таких факторов, как объем выборки, период времени, географическая область и эксплуатационные характеристики. Хотя в более полную модель стоит также включать оценку конкурентоспособности, показатели динамики рынка, транзакционных издержек, а также качества обслуживания. Мы не можем в нашей метарегрессии измерить эти аспекты с достаточной степенью точности, поскольку ни одно из предыдущих исследований не проверяло их на предмет воздействия. Во-вторых, мы хотим проанализировать ценовые последствия приватизации и проверить, не загрязнены ли результаты возможными ошибками публикаций.

Выборка исследований

Насколько нам известно, в выборку, используемую в настоящей работе, входят все исследования, как опубликованные, так и неопубликованные, в которых используются многомерные методы регрессии для изучения издержек вследствие приватизации сферы местного предоставления услуг по сбору твердых отходов или водоснабжения. В нашу метарегрессию входят статьи, опубликованные в научных журналах в области экономики, политологии, государственной политики и государственного управления. Кроме того, мы провели масштабный поиск среди рабочих статей соответствующей тематики (таких как Social Science Research Network-SSRN).

Все исследования в нашей выборке связаны с услугами, предоставляемыми государством через муниципальные учреждения (государственное производство) либо государственные контракты с частными фирмами (частное производство). Все используют общую или усредненную стоимость производства услуги как зависимую переменную, а производство на местном уровне – в качестве единицы анализа. Наша объясняющая переменная интереса в отношении издержек является формой предоставления услуг (т.е. государственное или частное производство).

В наши данные из отдельных исследований может быть взято больше одного наблюдения, если в них содержится несколько оценок с различными наборами данных или различными объясняющими переменными. В таблице 1 приводится список из 27 исследований, используемых в нашем анализе, и их ключевые отличительные характеристики, в том числе t -критерий для переменной приватизации, объем выборки, период анализа и число принятых в выборку наблюдений в каждом исследовании (всего 46 наблюдений). Обратите внимание, что включенные в наш анализ исследования используют данные местного муниципалитета, содержат переменную затрат, для которой мы можем использовать

t-критерий в нашей метарегрессии, а также задействовать перекрестные данные в линейной, логарифмической регрессии, двухступенчатую оценку или анализ методом максимального правдоподобия.

В первом эконометрическом исследовании по сбору отходов (Hirsch, 1965) использовалась модель производственных затрат, учитываяющая стоимость, качество и условия эксплуатации, которые влияют на затраты на производство, цену производственного фактора, технологию, плотность и форму финансирования (плата за пользование или общий бюджет). В более поздних исследованиях используются аналогичные модели (Collins & Downes, 1977; Kemper & Quigley, 1976) с переменными, рассматривающими особенности прав собственности, транзакционные издержки и теории отраслевых рынков. Стивенс (Stevens, 1978) улучшил модель и уделил большее внимание эффекту масштаба. В модели Дублина и Наварро (Dubin & Navarro, 1988) впервые учитывался выбор производства и сравнение затрат обоих вариантов производства. В последних исследованиях используются более универсальные базы данных и более сложные эконометрические методы. Экономия часто рассматривалась в ранних исследованиях (в 1970–1980-х гг.) и в меньшей степени – в более поздних исследованиях.

Эмпирические исследования городского водоснабжения и стоимости восходят к середине 1970-х. С середины 1970-х до середины 1990-х гг. эконометрические исследования этого вопроса были ограничены. Так, в США Манн и Майкселл (Mann & Mikesell, 1976), а также Морган (Morgan, 1977) создали базовую модель с акцентом на эксплуатационные расходы. Данная модель применялась в большинстве последующих исследований. Фейгенбаум и Типлс (Feigenbaum & Teebles, 1983) использовали гедонистическую модель стоимости, а Фокс и Хоффлер (Fox & Hofler, 1986) ввели многономенклатурную характеристику (производство и распределение) предприятий водоснабжения. В дальнейшем исследователи в США придерживались последнего подхода. С 2000 г. эконометрические исследования начали проводиться и за пределами США и Великобритании, их география расширилась, и в нее включились Эстония и Латвия (Jones & Mygind, 2000), Азиатско-Тихоокеанский регион (Estache & Rossi, 2002) и Африка (Kirkpatrick, Parker & Zhang, 2006). Дополнительную информацию по всем этим работам можно найти у Бела и Уорнера (Bel & Warner, 2008).

Из первоначальных 35 исследований, выделенных Белом и Уорнером (там же), мы исключили те, в которых не используются переменные затрат, и дополнительно включили три недавние работы по сбору твердых отходов (Bel & Mur, 2009; Bel & Fageda, в публикации; Bae, в публикации).

В рамках темы водоснабжения мы исключили работы Эштона (Ashton, 2000a, 2000b) и Саала и Паркера (Saal & Parker, 2000, 2001) по Великобритании, потому что они рассматривают эффективность, используя данные производительности на национальном уровне. Интересно, тем не менее, что они не отметили значительного повышения эффективности после приватизации. Мы также исключили ряд исследований, которые оцени-

вают производственную функцию для получения производительности или эффективности показателей, поскольку зависимая переменная не согласуется с нашей переменной затрат (Fox & Hofler, 1986; Teebles & Glycer, 1987; Lynk, 1993; Bhattacharyya, Parker & Raffie, 1994; Bhattacharyya & others, 1995; Jones & Mygind, 2000). Ни в одном из этих исследований не говорится, что частное производство значительно менее эффективно, чем государственное.

В рамках темы сбора твердых отходов мы исключили из нашего мета-регрессионного анализа исследование Шимански (Szymanski, 1996), проведенное в Великобритании, поскольку в нем совместно рассматривается воздействие на расходы государственной и частной собственности и использование тендерной конкурсной основы. Шимански считает, что производство на основе частной и общественной собственности со свойственной ей конкуренцией, в отличие от государственной, связано с экономией средств. Тем не менее экономия, получаемая от конкуренции, имеет тенденцию сокращаться, и это происходит быстрее при государственном производстве, чем при частном.

Предметом нашего анализа являются исследования, в которых сравниваются государственные и частные производства. Для более достоверной оценки эффекта приватизации (для учета изменений в отношении определенной единицы анализа) мы проанализировали временные ряды данных расходов при переходе от государственного производства к частному. Однако нам удалось выделить только семь исследований (Domberger, Meadowcroft, & Thompson, 1986; Lynk, 1993; Szymanski, 1996; Szymanski & Wilkins, 1993; Reeves & Barrow 2000; Dijkgraaf & Gradus, 2007; Bae, в публикации), в которых используются временные ряды данных, и пять из них (кроме Lynk, 1993, и Szymanski, 1996) включены в наш анализ. Тем не менее даже в этих пяти исследованиях не измеряются эффекты «до» и «после» приватизации в одной и той же местности, скорее изменения с течением времени по разным местностям.

В приведенном в таблице 1 обзоре мы видим, что результаты ряда исследований свидетельствуют о значительной экономии средств при частном производстве. Тем не менее мы не можем определить, носит ли данная взаимосвязь между частным производством и расходами систематический характер. Детальный анализ данных t-критерия показал, что около половины исследований обнаружили статистически значимую экономию затрат при частном производстве, а остальные исследования – неоднозначную или отрицательную связь между частным производством и расходами. Отметим, что большинство доказательств экономии средств поступают из ранних исследований, проведенных в 1970-х гг. С тех пор только в нескольких исследованиях сообщалось об экономии при частном производстве в сфере сбора твердых бытовых отходов, и только в одном из них (Raffie & others, 1993) говорится об экономии в сфере водоснабжения. Хотя частное производство может привести к сокращению расходов, в ряде случаев данные исследований не предоставляют веских аргументов в пользу частного производства.

Таблица 1

**Характеристика исследований, включенных
в метарегрессионный анализ**

Исследование	t-критерий Стьюдента (экономия затрат от частного производства)	Объем выборки	Год (сбор дан- ных)	Страна	Регрессионный метод	Число Оценка	Услуги
Hirsch (1965)	– 0,8	24	1960	США	Линейная регрес- сия	1	Твердые отходы
Kitchen (1976)	– 7,4+	48	1970	Канада	Линейная регрес- сия	1	Твердые отходы
Kemper & Quigley (1976)	– 1,7/– 10,7+	15/57	1972–74	США	Линейная регрес- сия	4	Твердые отходы
Man & Mikesell (1976)	1,9	214	1976	США	Линейная регрес- сия	1	Вода
Collins & Downes (1977)	1,5	53	1970	США	Линейная регрес- сия; Ступенчатое оценивание	1	Твердые отходы
Pommerehne & Frey (1977)	– 2,8/– 4,2+	103	1970	Швейца- рия	Линейная регрес- сия; логарифми- ческая регрессия	2	Твердые отходы
Morgan (1977)	– 2,3+	143	1970	США	Линейная регрес- сия	1	Вода
Stevens (1978)	– 0,9/– 2,28+	55/112	1974	США	Логарифмическая регрессия	4	Твердые отходы
Crain & Zardkoohi (1978)	– 2,3+	112	1970	США	Логарифмическая регрессия	1	Вода
Bruggink (1982)	1,6	86	1960	США	Логарифмическая регрессия	1	Вода
Tickner & McDavid (1986)	– 3,6+	132	1981	Канада	Логарифмическая регрессия	1	Твердые отходы
Domberger, Meadow- croft, & Thompson (1986)	– 5,9+	610	1983–85	Велико- британия	Логарифмиче- ская регрессия; панельное оце- нивание	1	Твердые отходы
Dubin & Navarro (1988)	– 0,5	261	1974	США	Линейная регрес- сия (поправка на смещение из-за отбора на- блюдений)	1	Твердые отходы

Byrnes (1991)	0,6	154	1976	США	Логарифмическая регрессия, двухступенчатая (поправка на смещение из-за отбора наблюдений)	1	Вода
Szymanski & Wilkins (1993)	- 1,7/-2,7+	165/335	1984–88	Великобритания	Логарифмическая регрессия; двухступенчатое оценивание	5	Твердые отходы
Raffie et al. (1993)	- 2,9+	271	1989	США	Логарифмическая регрессия	1	Вода
Reeves & Barrow (2000)	- 2,7/- 5,4+	48/144	1993–95	Ирландия	Логарифмическая регрессия; панельная и МНК оценка	4	Твердые отходы
Callan & Thomas (2001)	1,4/0,96	110	1997	США	Линейная регрессия	2	Твердые отходы
Estache & Rossi (2002)	0,00	50	1995	Азиатско-тихоокеанский регион	Логарифмическая регрессия МНК; МНК с поправкой и методом максимального правдоподобия	1	Вода
Dijkgraaf & Gradus (2003)	- 2,2+	85	1996–97	Голландия	Логарифмическая регрессия	1	Твердые отходы
Ohlsson (2003)	1,4	115	1989	Швеция	Логарифмическая регрессия	1	Твердые отходы
Bel & Costas (2006)	0,7/- 0,10	39/186	2000	Испания	Логарифмическая регрессия	4	Твердые отходы
Kirkpatrick, Parker, Zhang (2006)	2,0	76	2000	Африка	Логарифмическая регрессия, метод максимального правдоподобия	1	Вода
Dijkgraaf & Gradus (2007)	- 2,3+	491	1998–2005	Голландия	Логарифмическая регрессия; панельное оценивание	1	Твердые отходы
Bel & Mur (2009)	- 0,6	56	2003	Испания	Логарифмическая регрессия	1	Твердые отходы
Bel & Fageda (2010)	1,94/1,33	65	2005	Испания	Логарифмическая регрессия	2	Твердые отходы
Bae (in press)	- 0,93	252	1997–2003	США	Транслоговая регрессия	1	Твердые отходы

Примечание: В столбце «t-критерий Стьюдента» верхний индекс обозначает те исследования, в которых по крайней мере одна из оценок показывает более низкий уровень затрат при частном производстве со статистической значимостью ниже 10%.

Уравнение метарегрессии

Линейное уравнение, которое мы оцениваем на предмет влияния различных характеристик исследования на зарегистрированные результаты, выглядит следующим образом:

$$T = \beta_0 + \beta_1 Sample_size + \beta_2 Year + \beta_3 Functional_form + \beta_4 Service + \beta_5 US + \beta_6 UK + \beta_7 Panel + e, \quad (5)$$

где зависимая переменная измеряет различия при государственной и частной собственности. Зависимая переменная является t-критерием (T) фактической (модельной) переменной при частной собственности в соответствующем уравнении оценки расходов. В исследованиях, согласно которым t-критерий приватизации более низкий по сравнению с государственным, предполагается наличие менее статистически значимой или отрицательной связи между расходами на обслуживание и частным производством. Данное уравнение вытекает из Уравнения (2b) (в разделе «Методология»).

Интересующий нас параметр T – зависимая переменная в Уравнении (5) – является t-критерием для коэффициента, связанного с переменной частного производства в регрессии, где зависимая переменная – общие расходы (издержки) на производство услуги. Если истинный эффект является систематической взаимосвязью между частным производством и снижением затрат, то параметр должен быть отрицательным и отличным от нуля. Чтобы оценить, насколько он отличается от нуля, мы должны изучить статистическую значимость коэффициента β_1 , связанного с объемом выборки. Напомним, что величина t-критерия будет систематически изменяться с объемом выборки при условии, если действительно существует систематическое эмпирическое следствие.

Кроме того, Уравнение (5) позволит нам проанализировать влияние характеристик исследования, таких как год, метод, тип обслуживания или страны, полученных с использованием t-критерия Стьюдента (т.е. предполагаемое влияние частного производства на затраты).

Объясняющая переменная уравнения метарегрессии (Уравнение (5)), иногда также называемая «условная переменная», относится к конкретным характеристикам эмпирических исследований. Отрицательный знак в коэффициенте объясняющей переменной означает, что в исследованиях с более высоким значением для этой переменной, скорее всего, будет наблюдаться экономия от частного производства (т.е. это увеличивает вероятность нахождения t-критерия негативного или ниже положительного). Позитивный знак означает, что более высокое значение этой переменной делает экономию менее вероятной.

Общая условная переменная метарегрессии является числом наблюдений в анализах, включенных в каждое исследование (SAMPLE_SIZE); при этом считается, что чем большее число наблюдений в ходе исследования было проведено, тем исследование надежнее. Более того, предполагается, что оценка эффектов интересующего параметра (например, эффект влияния приватизации на экономию средств) будет ближе к своему истинному

значению при большем объеме выборки. Если переменная объема выборки отрицательная и значимая, то у нас есть некоторые доказательства снижения затрат при частном производстве⁶. Мы провели несколько тестов для получения более полной информации по вопросу взаимосвязи между частным производством и расходами, используя метарегрессию как инструмент выявления подлинности эмпирического эффекта.

Другая условная переменная, обычно используемая в метарегрессионном анализе, – это год сбора данных (*Year*). Нам было интересно проверить, действительно ли в недавних исследованиях говорят о меньших различиях между государственной и частной собственностью, чем это было в исследованиях более ранних. Последние исследования посвящены, например, росту цен среди частных производителей (Ohlsson, 2003), возможностям для сговора (Dijkgraaf & Gradus, 2007) или повышению эффективности в рамках государственного производства (Bel & Costas, 2006). Но мы не можем что-либо с уверенностью утверждать по поводу динамики во времени, поскольку почти все исследования в нашем анализе являются перекрестными.

Мы также учитываем роль функциональной формы в объяснении коэффициента вариации в различных исследованиях с помощью фиктивной переменной (*Functional_form*), которая принимает значение 1, если используется линейная форма, и 0 – в других случаях (как правило, двойная логарифмическая форма). Это еще одна распространенная условная переменная, применяемая в метарегрессионном анализе. Тем не менее мы не ожидаем существенных различий в результатах нашей выборки исследований в связи с использованием функциональной формы. Это может повлиять на предполагаемые масштабы отношений между частным производством и расходами, но не обязательно на его статистическую значимость.

Агрегированные исследования по сбору твердых отходов и водоснабжению могут привести к ошибкам в оценке, которая происходит по двум различным услугам. Мы включаем фиктивную переменную, принимающую значение 1 для сбора твердых отходов и 0 для водоснабжения. Мы также оцениваем Уравнение (5) на предмет подвыборки исследований сбора твердых отходов. На эти исследования приходится 80%. Глядя на подвыборку исследований по сбору твердых отходов, мы можем исследовать влияние различных факторов, избегая любого искажающего влияния, которое появляется при совместном изучении услуг с очень разными структурами расходов. Отличительной особенностью водоснабжения являются высокие транзакционные издержки, связанные с поставкой. Мы не можем оценить Уравнение (5) по подвыборке исследований по водоснабжению, поскольку подвыборка не является в достаточной степени большой, и, таким образом, мы не можем изолировать услуги с высокими транзакционными издержками.

Мы также включаем условные переменные для рассматриваемых географических областей. Добавляем две фиктивные переменные, принимающие значение 1, когда исследование относится к США (US) или Великобритании (UK). На эти две страны приходится наибольшее количество наблюдений в нашей выборке исследований, и они являются странами, в которых данные реформы местных государственных услуг были испытаны наиболее

широко. Обратите внимание, что для обеих стран общим является наличие норм конкурентного рынка по предоставлению услуг на местном уровне, чего нет в других странах. Коммунальные предприятия здесь часто принимают активное участие в тендерах своих и соседних муниципалитетов.

Кроме того, многие местные органы самоуправления в США смешивают в рамках подведомственного управления государственное и частное производство с целью поощрения конкуренции (Miranda & Lerner, 1995; Warner & Hefetz, 2008).

Качество данных, используемых в перекрестном анализе, может быть не столь хорошим, как в динамическом анализе, поэтому мы включаем условную переменную, фиксирующую аспект качества данных. Фиктивная переменная величины (*Panel*) принимает значение 1 в динамических исследованиях.

Переменные интенсивности конкуренции или других основных (организационных) характеристик отдельно от формы собственности обеспечат дополнительное понимание, но эти показатели встречаются только в исследованиях Бела и Костаса (Bel & Costas, 2006) и Дийкграафа и Градуса (Dijkgraaf & Gradus, 2007). Было бы интересно изучить влияние многономенклатурного характера проанализированных услуг (служб), однако большинство исследований не учитывают многономенклатурные эффекты. Обратите внимание на то, что в то время, как мы представляем текущий уровень познания с теоретической ретроспективой (который является кумулятивным), только самые недавние исследования (после 2005 г.) отражают текущие предложения относительно транзакционных издержек, конкуренции или характеристик рынка. Таким образом, нам не хватает достаточного количества данных, чтобы рассмотреть их как модераторов нашей метарегрессии.

Таблица 2

Сводка статистик

Непрерывная переменная	Значение	Квадратическое отклонение	Минимальное значение	Максимальное значение
t-критерий	- 1.49	2.60	- 10.70	2
Sample_size	140.15	125.07	15	610
Year	1,984.56	12.89	1,960	2,005
Число наблюдений (всего 46)				
Дискретные переменные		Переменная = 1	Переменная = 0	
Functional_form (1 = линейная, 0 = другие)		15	31	
Service (1 = сбор отходов, 0 = водоснабжение)		38	8	
Panel		5	41	
США		25	21	
Великобритания		9	37	
Другие страны		13	33	

Результаты метарегрессионного уравнения

В таблице 2 представлена описательная статистика для переменных, включенных в уравнение метарегрессии. Значение t-критерия является отрицательным, что указывает на то, что частное производство обычно менее затратно, чем государственное, однако существует значительный разброс величин t-критерия. Таким образом, данные говорят о том, что издержки государственного и частного производства не могут отличаться значительно. Наша выборка исследований охватывает оценки, сделанные в период с 1960 по 2005 г.⁷.

В таблице 3 представлены результаты оценок уравнения метарегрессии (Уравнение (5)), которое выведено из Уравнения (2b). Оценка производилась как для всех исследований, так и для исследований только сбора твердых отходов. Напомним, что статистическая значимость коэффициента переменной для объема выборки позволяет нам изучить основной эмпирический эффект в отношениях между приватизацией и расходами. Кроме того, статистическая значимость коэффициентов, связанных с переменными года, методами, услугой или страной, позволяет нам изучить влияние этих факторов на зависимость частного производства и затрат.

Таблица 3

Метарегрессионные оценки (МНК)

Зависимая переменная: разница в расходах между государственным и частным производством (t-критерий)		
Условная переменная	Полная выборка	Исследования по сбору твердых отходов
Sample_size	– 0.0022 (0.0034)	– 0.0010 (0.0033)
Year	0.11 (0.032)***	0.14 (0.028)***
Functional_form	– 0.61 (1.08)	– 0.0046 (1.24)
Service	1.60 (0.96)	–
США	1.90 (0.90)**	2.23 (1.02)**
Великобритания	1.11 (0.89)	1.19 (0.98)
Panel	– 2.62 (0.70)***	– 2.79 (0.73)***
Intercept (свободный член)	– 227.38 (64.09)***	– 283.08 (61.48)***
R2	0.34	0.37
F (joint sig.)	6.81***	7.31***
N	46	37

Примечание 1. Стандартные ошибки в скобках (устойчивые к гетероскедастичности и скорректированные корреляцией между наблюдениями в том же исследовании).

Примечание 2. Значение на уровне 1% (**), 5% (**), 10% (*).

Примечание 3. Переменная услуги является значимой на уровне 11%.

Заметим, что некоторые из этих исследований привнесли более одного наблюдения к выборке, поскольку включают в себя различные оценки с различными наборами данных или различными независимыми переменными. Для коррекции возможного нарушения некоррелированных допущений погрешностей мы объединяем наши оценки наблюдений из того же исследования.

Важно отметить, что коэффициент переменной для *SAMPLE_SIZE* является отрицательным, но не статистически значимым. Это означает, что выборка исследований большого объема говорит скорее об отсутствии экономии при частном производстве услуг. То есть найти большие отрицательные t-критерии для коэффициента, связанного с переменной частного производства в уравнении затрат, шансов меньше. Величина t-критериев будет изменяться с объемом выборки систематически, только если действительно существует систематическое эмпирическое следствие (систематический эмпирический эффект). Другими словами, результаты исследований с более крупным объемом выборки должны быть ближе к истинному эффекту. Таким образом, мы не находим убедительного доказательства того, что истинный эффект является систематической взаимосвязью между частным производством и затратами.

По результатам переменной объема выборки мы делаем вывод, что статистической поддержки эмпирического эффекта частного производства на затраты не существует. Это верно как для исследований, анализирующих сбор твердых отходов и водоснабжение, так и для исследований, анализирующих только сбор твердых отходов. В следующем параграфе будет представлено несколько подтверждающих этот результат тестов.

Коэффициент переменной *Year* имеет положительный знак и является статистически значимым. Это означает, что в более поздних исследованиях, вероятность обнаружения различий в издержках между государственным и частным производством невелика. Это верно и для исследований, анализирующих сбор твердых отходов и водоснабжение, и для исследований, анализирующих только сбор твердых отходов.

Коэффициент функциональной формы (*Functional form*) не является статистически значимым; функциональная форма не объясняет, почему некоторые исследования обнаруживают экономию, а другие нет. Коэффициент фиктивной переменной услуг является отрицательным, хотя статистически он незначителен. Это обеспечивает доказательства того, что более низкие расходы при частном производстве более вероятны в сфере сбора твердых отходов, чем в водоснабжении. Это объясняется различиями транзакционных издержек. Приватизация водоснабжения включает в себя более высокие транзакционные издержки для местных органов власти, в то время как приватизация сбора твердых отходов может позволить эксплуатацию эффекта масштаба⁸. Наша географическая переменная показывает, что в исследованиях США маловероятно найти различия между государственным и частным производством как в метарегрессионной оценке полной выборки, так и в оценке только сбора твердых отходов. И наконец, коэффициент фиктивной переменной динамичных исследований является отрицательным и значимым. Таким образом, исследования, использующие набор данных с перекрестной формой и формой временных рядов, показывают нахождение большего количества различий между государственным и частным производством. Однако эти исследования не измеряют воздействия «до» и «после» приватизации, а скорее изменяются с течением времени по местности.

Таблица 4

Мета-регрессионные тесты (МНК)

Объясняющие переменные	FAT (1) зависимая переменная: t-критерий	FAT (2) зависимая переменная: t-критерий	MST зависимая переменная: log (t-критерий в абсолютных значениях)
Свободный член	– 1.48 (0.55)**	– 1.47 (1.56)	1.20 (0.77)
1/SE	– 0.0048 (0.009)	–	–
sqrt (объем выборки)	–	– 0.002 (0.11)	–
Log(df)	–	–	– 0.14 (0.16)
N	45	46	45
R2	0.0048	0.0001	0.043

Примечание 1. Исследование Коллинза и Даунса (Collins & Downes 1977) не может быть включено в некоторые тесты, поскольку не сообщены ни коэффициенты, ни стандартные ошибки.

Примечание 2. Стандартные ошибки в скобках (устойчивые к гетероскедастичности и скорректированные корреляцией между наблюдениями в том же исследовании).

Примечание 3. Значение на уровне 1% (***)⁹, 5% (**), 10% (*).

Результаты метарегрессионных тестов

Как уже отмечалось ранее, ошибки публикаций являются серьезной проблемой метарегрессионного анализа, поскольку документы скорее будут опубликованы при нахождении значимых связей между переменными, представляющими интерес (Stanley, 2005b, 2007). В контексте нашей работы направление смещения, вероятно, будет следующим: сторонники контрактной основы сообщают о статистически значимой экономии (значимых негативных t-критериях), противники же скорее удовлетворяются отсутствием экономии, нежели признают рост расходов статистически значимым⁹. В результате эмпирические исследования, позволяющие сравнить эффективность государственных и частных производств, могут обнаружить большие различия стоимости, чем те исследования, которые связаны с определением истинного эффекта приватизации.

В таблице 4 представлены результаты тестов асимметрии воронки (FAT) с использованием инверсии стандартных ошибок (колонка 1) и квадратные корни из объема выборки (колонка 2) в качестве независимых переменных, а результаты метатеста на значимость (MST) указаны в колонке 3.

Напомним, что FAT-тест оценивает отношения между имеющимися эффектом исследования и стандартными ошибками коэффициентов (или квадратный корень из объема выборки). FAT-тест следует из Уравнения (За) раздела «Методология». Мы находим доказательства систематической ошибки публикаций, если свободный член отличен от нуля. Кроме того, мы находим доказательства истинного эмпирического эффекта (т.е. систематической взаимосвязи между частным производством и затратами), если коэффициент, связанный с инверсией стандартной ошибки (или квадратный корень из объема выборки), отличен от нуля. Также MST оценивает отношение между t-категорией исследования и его степенями

свободы с помощью логарифмической формы. MST-тест образовывается из Уравнения (4) раздела «Методология». Мы находим доказательства истинного эмпирического эффекта в отношениях между частным производством и расходами, если коэффициент, связанный со степенями свободы, отличен от нуля.

Мы не получили доказательств подлинного эмпирического эффекта в отношениях между частным производством и затратами, поскольку наши оценки показывают, что коэффициенты, связанные с инверсией стандартных ошибок (столбец 1), квадратным корнем из объема выборки (колонка 2) или логарифмом степеней свободы (колонка 3), не являются статистически отличными от нуля. Таким образом, наш анализ предлагаєт эмпирические доказательства отсутствия закономерности в том, что частное производство местных служб дешевле, чем государственное производство.

В таблице 4 представлены смешанные доказательства систематических ошибок публикаций. FAT-тест показывает, что свободный член статистически отличен от нуля при использовании инверсии стандартной ошибки в качестве независимой переменной (столбец 1). Тем не менее данный свободный член не является значимым при использовании квадратного корня из объема выборки (столбец 2). Напомним, что инверсия стандартных ошибок может содержать ошибки измерений, поскольку не имеет квадратного корня из объема выборки. Таким образом, нам необходима большая уверенность в результатах оценки, в которой используется квадратный корень из объема выборки в качестве независимой переменной. Если есть ошибки публикаций, направление смещения, как и ожидалось, будет отрицательным; со статистической точки зрения в исследованиях получается чрезмерно большая экономия средств – отрицательные t-критерии – для частного производства. Это свидетельствует о систематической ошибке только подтверждает наш вывод о тесной связи между экономией средств и частным производством нет.

Что касается объясняющих переменных мета-регрессии, ошибки публикации могут быть отфильтрованы по средству оценки многофакторной модели FAT-метарегрессии (Stanley, 2005b). Многофакторная модель FAT-метарегрессии происходит из Уравнения (3b) раздела «Методология». На практике это будет означать повторную оценку Уравнения (5) с целью использования инверсии стандартных ошибок или квадратного корня объема выборки вместо объема выборки в качестве независимой переменной. Это позволяет нам проверить, искажают ли ошибки публикаций наши результаты в отношении других характеристик исследования, которые мы используем в качестве объясняющих переменных. Кроме того, с помощью этого происходит дополнительная проверка ошибок публикации.

Оцениваемые эффекты должны случайным образом меняться вокруг истинного значения в случае отсутствия ошибок публикаций, и это будет верно, если свободный член FAT-метарегрессионной модели не является статистически значимым. Кроме того, FAT-метарегрессионная модель

включает в себя другие объясняющие переменные (например, характеристики исследования), которые могут повлиять на интересующие нас эффекты. Это позволяет получить результаты для тех объясняющих переменных данных значений свободного члена, который измеряет любые возможные систематические ошибки публикаций.

Таблица 5 показывает результаты этих оценок. Наши предыдущие результаты по отношению к условным переменным в Уравнении (1) подтверждаются, поскольку знак и статистическая значимость каждой объясняющей переменной не изменяются при новой оценке.

Таблица 5

Оценки FAT-метарегрессии (МНК)

Условные переменные	Полная выборка		Исследования по сбору твердых отходов	
	Модель 1: 1/SE	Модель 2: квадратный корень (объем выборки)	Модель 1: 1/SE	Модель 2: квадратный корень
1/SE	0.006 (0.0049)	–	0.0051 (0.0041)	–
Квадратный корень (объем выборки)	–	0.003 (0.12)	–	0.04 (0.13)
Год	0.11 (0.03)***	0.11 (0.033)***	0.14 (0.03)***	0.14 (0.03)***
Функциональная_форма (Functional_form)	– 0.92 (1.03)	– 0.64 (1.06)	– 0.36 (1.20)	0.07 (1.15)
Услуга	– 1.73 (0.99)*	– 1.50 (0.90)	–	–
США	1.65 (0.87)*	1.86 (0.90)**	1.95 (1.0007)*	2.24 (0.96)**
Великобритания	0.59 (0.72)	0.58 (1.18)	0.91 (0.75)	0.64 (1.28)
Величина	2.80 (0.61)***	– 2.87 (0.82)***	– 2.86 (0.57)***	– 3.04 (0.88)***
Свободный член	– 228.14 (67.03)***	– 221.11 (65.66)***	– 291.07 (59.72)***	– 285.13 (57.86)***
R2	0.38	0.33	0.42	0.37
F (joint sig.)	7.69***	5.01***	8.22**	6.08***
N	45	46	37	38

Примечание 1. Стандартные ошибки в скобках (устойчивые к гетероскедастичности и скорректированные корреляцией между наблюдениями в том же исследовании).

Примечание 2. Значение на уровне 1% (**), 5% (**), 10% (*).

Примечание 3. Переменная Услуги является значимой на уровне 11%.

На самом деле переменная Услуги теперь считается статистически значимой на уровне 10% (а не только на уровне 11%) при использовании инверсии стандартных ошибок в качестве объясняющей переменной. Кроме того, мы находим веские доказательства ошибок публикации, что в эмпирических исследованиях сравнения производительности государственного и частного производства можно обнаружить больше негативных t-критериев, чем тех, которые связаны с истинным эффектом приватизации.

Заключение

Преимуществом метарегрессионного анализа является то, что он позволяет определить общее воздействие явления в широком диапазоне исследований. Предыдущие нарративные метаанализы различий в расходах между государственным и частным производством давали смешанные результаты (Boyne, 1998; Hirsch, 1995; Hodge, 2000; Bel & Warner, 2008). Наш анализ метарегрессией позволяет определить влияние тех переменных, которые учитываются при выявлении различия в исследованиях.

В исследованиях мы рассмотрели, что средний t -критерий для приватизации является отрицательным, что подразумевает снижение затрат в среднем для частного производства. Однако этот результат не подтверждается при более тщательном метарегрессионном анализе с момента, когда мы учли объем выборки и другие факторы. На самом деле наши результаты можно рассматривать как еще одно предупреждение, что исследования, проведенные по небольшому объему выборки, следует интерпретировать с осторожностью.

Более того, мы нашли доказательства ошибок публикации, подтверждающие, что документы, говорящие о значительной экономии средств, будут опубликованы в первую очередь. Мы также обнаружили, что в более поздних исследованиях реже говорится о различиях в расходах. Как и ожидалось, экономия возможна скорее в сфере сбора твердых отходов, чем водоснабжения, учитывая отсутствие конкуренции и высокую специфичность активов последнего. Наши результаты также показывают, что снижение затрат зависит от характеристик услуг, географической области, а также временного периода исследования. Транзакционные издержки являются значимыми, поскольку предполагается большая вероятность экономии в сфере сбора твердых отходов, чем водоснабжения. Многие государственные (коммунальные) услуги являются естественными монополиями с высокой специфичностью активов, как и в случае с водоснабжением, и частное производство в этих случаях не благоприятствует экономии расходов.

Основные теоретические подходы к приватизации позволяют предположить, что конкуренция может иметь положительное влияние на экономию средств. К сожалению, наш метарегрессионный анализ не в состоянии должным образом отразить воздействие конкуренции на разницу затрат между частным и государственным производством. Наши результаты показывают, что политический климат, благоприятствующий конкуренции, снижает вероятность нахождения экономии от частного производства. Вполне возможно, что основной выгодой от создания конкуренции в области предоставления государственных услуг является повышение эффективности, которое происходит среди государственных производителей в результате давления бенчмаркинга со стороны потенциальной частной конкуренции.

Подходы к общественному выбору, имущественным правам, транзакционным издержкам и отраслевой организации приблизили нас к пони-

манию приватизации, однако по отдельности каждый из этих подходов является только частью в уравнении расходов и предоставления услуг (поставок). Конкуренция, динамика рынка, транзакционные издержки и качество обслуживания тоже важны, но существующие эмпирические данные не позволяют нам в полной мере понять их воздействие. Политикам следует обратить пристальное внимание на эти факторы при выборе между государственным или частным производством. Дальнейший эмпирический анализ должен уделить повышенное внимание характеристикам услуг (потенциал для технологического совершенствования, невозвратные издержки), характеристикам договора (спецификация и мониторинг, транзакционные издержки), характеристикам рынка (конкуренция), а также управленческой и политической среде. Таковы приоритеты будущих исследований.

Благодарности

Germa Bel и Xavier Fageda благодарны за поддержку, оказанную этому исследованию, Испанской комиссии по науке и технике (SEJ 2006-04985), испанскому министерству по науке и инновациям (ECO2009-06946), региональному правительству Каталонии (SGR2009-1066), а также Fundaciyn Rafael del Pino. Исследование приватизации Mildred Warner было профинансировано U.S. Department of Agriculture National Research Initiative (NYC-121524). Более ранняя версия этой статьи была представлена на американской конференции государственной политики и управления в Лос-Анджелесе, штат Калифорния (6 ноября 2008 г.).

Мы благодарим за комментарии Daniel Albalate, Trevor Brown, Raymond Gradus и Eoin Reeves. Замечания и предложения от нескольких анонимных рецензентов и редактора и соредактора были чрезвычайно полезны.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Специфические особенности приватизации сферы водоснабжения в Англии и Уэльсе позволили Линку (Lynk, 1993) принять данный подход. Водоснабжение находится в ведении местных властей в Англии и Уэльсе, а приватизация была проведена одновременно в 1988 г., когда были приватизированы 10 государственных учреждений. Линк сравнил эффективность данных 10 учреждений до приватизации и соответствующих частных компаний после приватизации.
- ² Приватизация, или заключение договоров на выполнение отдельных видов работ сторонними организациями, отделяет решение снабжения (которое остается государственным) от производства или фактического предоставления услуг (которые могут быть переданы субподрядчикам или приватизированы). Полная приватизация муниципальных услуг или полномасштабная приватизация встречается редко. Все исследования нашей выборки изучают различия по затратам между государственным и частным производством (через контракты или концессионные договоры). В обоих случаях правительство продолжает нести ответственность за предоставление услуг.
- ³ В ходе соцопроса государственных менеджеров органов самоуправления в США в 2002 г. Дж.Браун и М.Потоски (Brown & Potoski 2005) оценивали восприятие уровня транзакционных издержек в составе специфичности активов и облегчили измерение по шкале от 1 (низкий) до 5 (высокий). Специфичность активов твердых бытовых отходов и промышленных твердых отходов была определена как 3 по шкале, тогда как водоснабжение получило 4. Легкость измерения на 2 для твердых отходов и 2,4 для водоснабжения. Таким образом, и специфичность активов, и сложность измерения оказались ниже для услуг по сбору твердых отходов, чем для водоснабжения. Левин и Таделис (Levin and Tadelis, в публикации в прессе) построили индекс сложности контрактов в восприятии муниципального руководства США и выяснили, что сложность контракта по водоснабжению выше среднего, а по твердым отходам ниже. Уорнер и Хефетц (Warner and Hefetz, 2010) в ходе национального соцопроса по транзакционным издержкам и конкуренции в США 2007 г. также выяснили, что городские менеджеры оценивают специфичность активов (AS) и сложность управления контрактом (Mgmt) выше для услуги водоснабжения (AS 4,5, Mgmt 3,5), чем для услуги сбора отходов (AS 2,9, Mgmt 2,2). Кроме того, они измерили уровень конкуренции на местном рынке коммунальных услуг и выяснили, что конкуренция в сфере сбора отходов выше среднего – 2,6 поставщика, тогда как в сфере водоснабжения – менее 1 (0,8).
- ⁴ В тех работах, где нет информации о низких затратах при частных поставках, нет и рассуждений об их возможных причинах. Это относится к работам Хирша (Hirsch, 1965), Дьюбина и Наварро (Dubin & Navarro, 1988), Коллана и Томаса (Callan & Thomas, 2001) по сбору твердых отходов, а также в работах Типлеса и Глаера (Teebles & Glycer, 1987) и Бирнса (Byrnes, 1991) по водоснабжению. Две работы, посвященные вопросам сбора твердых отходов (Kemper & Quigley, 1976; Collins & Downes, 1977), содержат рассуждения на тему: по-

чему предоставление услуг частным сектором (конкуренция на рынке) является более дорогостоящим, чем предоставление услуг государственным сектором? Однако они не затрагивали вопроса о разнице в расходах между государственными и частными поставками в рамках муниципального (монопольного) предоставления.

- ⁵ Здесь мы подразумеваем под параметром интереса коэффициент, который измеряет знак (критерий) и величину отношений (связи) анализируемого: в нашем случае этот параметр является t-критерием для коэффициента, связанного с переменной частного производства в регрессии, где зависимая переменная является расходами на производство услуги.
- ⁶ Действительно, это будет означать, что исследования с большим объемом выборки (чьи результаты должны быть ближе к истинному эффекту) имеют больше отрицательных t-критериев для коэффициента, связанного с переменной частного производства в уравнении затрат, что для данного коэффициента означает систематические снижения затрат при частном производстве.
- ⁷ Когда исследование использует набор данных с перекрестной формой и формой временных рядов, мы вычисляем первый год периода действия условной переменной (Year).
- ⁸ Приватизация может способствовать эффекту масштаба, поскольку частным компаниям проще распределить постоянные издержки с большей эффективностью в рамках нескольких географических единиц, так как они не ограничены одним муниципальным образованием (Bel & Miralles, 2003). В нескольких исследованиях нашли доказательства эффекта масштаба в сфере сбора твердых отходов (Stevens, 1978; Callan & Thomas, 2001; Bel & Costas, 2006; Bel & Fageda, в публикации), однако эффект масштаба исчерпывается с ростом населения. Межмуниципальное сотрудничество является еще одной альтернативой продвижению эффекта масштаба.
- ⁹ Мы благодарим одного из анонимных рецензентов за эту информацию.

IS PRIVATE PRODUCTION OF PUBLIC SERVICES CHEAPER THAN PUBLIC PRODUCTION? A META-REGRESSION ANALYSIS OF SOLID WASTE AND WATER SERVICES

Germà Bel

Professor, Dr., University of Barcelona and Guest Professor,
Barcelona Graduate School of Economics.

Address: Dep. of Economic Policy Av. Diagonal, 690 08034 Barcelona.
E-mail: gbel@ub.edu

Xavier Fageda

Professor, Dr., University of Barcelona.
Address: Dep. of Economic Policy Av. Diagonal, 690 08034 Barcelona.
E-mail: xfageda@ub.edu

Mildred E. Warner

Ph.D., Professor, Department of City and Regional Planning
Address: 215 W. Sibley Hall, Cornell University, Ithaca, NY 14853-6701.
Website: www.mildredwarner.org

Abstract

Privatization of local government services is assumed to deliver cost savings, but empirical evidence for this from around the world is mixed. We conduct a meta-regression analysis of all econometric studies examining privatization of water distribution and solid waste collection services and find no systematic support for lower costs with private production. Differences in study results are explained by differences in time period of the analyses, service characteristics, and policy environment. We do not find a genuine empirical effect of cost savings resulting from private production. The results suggest that to ensure cost savings, more attention be given to the cost characteristics of the service, the transaction costs involved, and the policy environment stimulating competition, rather than to the debate over public versus private delivery of these services.

Keywords: services; prices for services; privatization; services costs reduction; improvement of efficiency.

REFERENCES

1. Ashton, J.K. (2000a). Cost efficiency in the UK water and sewerage industry. *Applied Economics Letters*, n. 7, pp. 455–458.
2. Ashton, J.K. (2000b). Total factor productivity growth and technical change in the water and sewerage industry. *Service Industries Journal*, n. 20, pp. 121–130.
3. Bae, S. (in press). Public versus private delivery of municipal solid waste services: The case of North Carolina. *Contemporary Economic Policy*.

4. Bel, G. (2006). *Economía y política de la privatización local*. Madrid: Marcial Pons.
5. Bel, G. & Costas, A. (2006). Do public sector reforms get rusty? Local privatization in Spain. *Journal of Policy Reform*, n. 9, pp. 1–24.
6. Bel, G. & Fageda, X. (2007). Why do local governments privatize public services? A survey of empirical studies. *Local Government Studies*, n. 33, pp. 517–534.
7. Bel, G. & Fageda, X. (2008). Reforming the local public sector: Economics and politics in privatization of water and solid waste. *Journal of Economic Policy Reform*, n. 11, pp. 45–65.
8. Bel, G. & Fageda, X. (2009). Factors explaining local privatization: A meta-regression analysis. *Public Choice*, n. 139, pp. 105–119.
9. Bel, G. & Fageda, X. (2010). Empirical analysis of solid management waste costs: Some evidence from Galicia, Spain. *Resources, Conservation and Recycling*, n. 54, pp. 187–193.
10. Bel, G. & Miralles, A. (2003). Factors influencing privatisation of urban solid waste collection in Spain. *Urban Studies*, n. 40, pp. 1323–1334.
11. Bel, G. & Mur, M. (2009). Intermunicipal cooperation, privatization and waste management costs: Evidence from rural municipalities. *Waste Management*, n. 29, pp. 2772–2778.
12. Bel, G. & Warner, M. (2008). Does privatization of solid waste and water services reduce costs? A review of empirical studies. *Resources, Conservation and Recycling*, n. 52, pp. 1337–1348.
13. Bhattacharyya, A., Harris, T.R., Narayanan, R. & Raffie, K. (1995). Specification and estimation of the effect of ownership on the economic efficiency of water utilities. *Regional Science and Urban Economics*, n. 25, pp. 759–784.
14. Bhattacharyya, A., Parker, E. & Raffie, K. (1994). An examination of the effect of ownership on the relative efficiency of public and private water utilities. *Land Economics*, n. 70, pp. 197–209.
15. Bolton, P. & Dewatripont, M. (2005). *Contract theory*. Cambridge, MA: MIT Press.
16. Boyne, G.A. (1998). Bureaucratic theory meets reality: Public choice and service contracting in US local government. *Public Administration Review*, n. 58, pp. 474–484.
17. Bozeman, B. (1987). *All organizations are public: Bridging public and private organizational theories*. San Francisco: Jossey-Bass.
18. Brown, T.L. & Potoski, M. (2003). Managing contract performance: A transaction cost approach. *Journal of Policy Analysis and Management*, n. 22, pp. 275–297.
19. Brown, T.L. & Potoski, M. (2005). Transaction costs and contracting: The practitioner perspective. *Public Performance & Management Review*, n. 28, pp. 326–351.
20. Bruggink, T.H. (1982). Public versus regulated private enterprise in the municipal water industry: A comparison of operating costs. *Quarterly Review of Economics and Business*, n. 22, pp. 111–125.

21. Byrnes, P. (1991). Estimation of cost frontiers in the presence of selectivity bias: Ownership and efficiency of water utilities. *Advances in Econometrics*, n. 9, pp. 121–137.
22. Callan, S.J. & Thomas, J.M. (2001). Economies of scale and scope: A cost analysis of municipal solid waste services. *Land Economics*, n. 77, pp. 548–560.
23. Card, D. & Krueger, A.B. (1995). Time-series minimum wage studies: A meta-analysis. *American Economic Review*, n. 85, pp. 238–243.
24. Coase, R.H. (1937). The nature of the firm. *Economica*, n. 4, pp. 386–405.
25. Collins, J.N. & Downes, B.T. (1977). The effect of size on provision of public services: The case of solid waste collection in smaller cities. *Urban Affairs Quarterly*, n. 12, pp. 333–347.
26. Connor, J.M. & Bolotova, Y. (2006). Cartel overcharges: Survey and meta-analysis. *International Journal of Industrial Organization*, n. 24, pp. 1109–1137.
27. Crain, W. M. & Zardkoohi, A. (1978). A test of the property-rights theory of the firm: Water utilities in the United States. *Journal of Law and Economics*, n. 21, pp. 395–408.
28. Davies, S. (2007). *Politics and markets: The case of UK municipal waste management*. Working Paper No. 95. Cardiff, Wales: School of Social Sciences, Cardiff University.
29. Dijkgraaf, E. & Gradus, R.H.J.M. (2003). Cost savings of contracting out refuse collection. *Empirica*, n. 30, pp. 149–161.
30. Dijkgraaf, E. & Gradus, R.H.J.M. (2007). Collusion in the Dutch waste collection market. *Local Government Studies*, n. 33, pp. 573–588.
31. Dijkgraaf, E. & Gradus, R.H.J.M. (2008). Institutional developments in the Dutch waste collection market. *Government and Policy*, n. 26, pp. 110–126.
32. Dnes, A.W. (1995). *Franchising and privatization*. Washington DC: World Bank.
33. Domberger, S., Meadowcroft, S.A. & Thompson, D.J. (1986). Competitive tendering and efficiency: The case of refuse collection. *Fiscal Studies*, n. 7, pp. 69–87.
34. Donahue, J.D. (1989). *The privatization decision: Public ends, private means*. New York: Basic Books.
35. Dubin, J.A. & Navarro, P. (1988). How markets for impure public goods organize: The case of household refuse collection. *Journal of Law, Economics and Organization*, n. 4, pp. 217–241.
36. Eggers, W.D. & O'Leary, J. (1995). *Revolution at the roots: Making our government smaller, better, and closer to home*. New York: Free Press.
37. Estache, A. & Rossi, M.A. (2002). How different is the efficiency of public and private water companies in Asia? *World Bank Economic Review*, n. 16, pp. 139–148.
38. Feigenbaum, S. & Teeple, R. (1983). Public versus private water delivery: A hedonic cost approach. *Review of Economics and Statistics*, n. 65, pp. 672–678.
39. Ferris, J. & Graddy, E. (1994). Organizational choices for public service supply. *Journal of Law, Economics and Organization*, n. 10, pp. 126–141.

40. Fox, W.F. & Hofler, R.A. (1986). Using homothetic composed error frontiers to measure water utility efficiency. *Southern Economic Journal*, n. 53, pp. 461–477.
41. Geys, B. (2006). Explaining voter turnout: A review of aggregate-level research. *Electoral Studies*, n. 25, pp. 637–663.
42. Grg, H. & Strobl, E. (2001). Multinational companies and productivity spillovers: A metaanalysis. *Economic Journal*, n. 111, pp. 723–740.
43. Grossman, S.J. & Hart, O.D. (1986). The costs and benefits of ownership: A theory of vertical and lateral integration. *Journal of Political Economy*, n. 94, pp. 691–719.
44. Guttman, D. (2000). Public purpose and private service: The twentieth century culture of contacting out and the evolving law of diffused sovereignty. *Administrative Law Review*, n. 52, pp. 859–926.
45. Hart, O.D. & Moore, J. (1990). Property rights and the nature of the firm. *Journal of Political Economy*, n. 98, pp. 1119–1158.
46. Hart, O.D., Shleifer, A. & Vishny, R.W. (1997). The proper scope of government: Theory and an application to prisons. *Quarterly Journal of Economics*, n. 112, pp. 1127–1161.
47. Hatry, H.P. (1988). Privatization presents problems. *National Civic Review*, n. 77, pp. 112–117.
48. Hefetz, A. & Warner, M.E. (2004). Privatization and its reverse: Explaining the dynamics of the government contracting process. *Journal of Public Administration, Research and Theory*, n. 14, pp. 171–190.
49. Hefetz, A. & Warner, M.E. (2007). Beyond the market vs. planning dichotomy: Understanding privatisation and its reverse in US cities. *Local Government Studies*, n. 33, pp. 555–572.
50. Hirsch, W.Z. (1965). Cost functions of an urban government service: Refuse collection. *Review of Economics and Statistics*, n. 47, pp. 87–92.
51. Hirsch, W.Z. (1995). Contracting out by urban governments: A review. *Urban Affairs Review*, n. 30, pp. 458–472.
52. Hodge, G. (2000). *Privatization: An international review of performance*. Boulder, CO: Westview Press.
53. Jones, D.C. & Mygind, N. (2000). The effects of privatization on productive efficiency: Evidence from the Baltic republics. *Annals of Public and Cooperative Economics*, n. 71, pp. 415–439.
54. Kavanagh, I. & Parker, D. (1999). Managing the contract: A transaction cost analysis of externalisation. *Local Government Studies*, n. 26, pp. 1–22.
55. Kay, J.A. & Thompson, D.J. (1986). Privatisation: A policy in search of a rationale. *Economic Journal*, n. 96, pp. 18–32.
56. Kemper, P. & Quigley, J. (1976). *The economics of refuse collection*. Cambridge, MA: Ballinger.

57. Kirkpatrick, C., Parker, D. & Zhang, Y.Z. (2006). State versus private sector provision of water services in Africa. *World Bank Economic Review*, n. 20, pp. 143–163.
58. Kitchen, H.M. (1976). A statistical estimation of an operating cost function for municipal refuse collection. *Public Finance Quarterly*, n. 4, pp. 56–76.
59. Laffont, J.J. & Tirole, J. (1993). *A theory of incentives in procurement and regulation*. Cambridge (MA): MIT Press.
60. Levin, J. & Tadelis, S. (in press). Contracting for government services: Theory and evidence from U.S. cities. *Journal of Industrial Economics*.
61. Longhi, S., Nijkamp, P. & Poot, J. (2005). A meta analytic assessment of the effect of immigration on wages. *Journal of Economic Surveys*, n. 19, pp. 451–477.
62. Lowery, D. (1998). Consumer sovereignty and quasi-market failure. *Journal of Public Administration Research and Theory*, n. 8, pp. 137–172.
63. Lynk, E.L. (1993). Privatisation, joint production and the comparative efficiency of private and public ownership: The UK water industry case. *Fiscal Studies*, n. 14, pp. 98–116.
64. Mann, P.C. & Mikesell, J.L. (1976). Ownership and water system operation. *Water Resources Bulletin*, n. 12, pp. 995–1004.
65. Melo, P.C., Graham, D.J. & Noland, R.B. (2009). A meta-analysis of estimates of urban agglomeration economies. *Regional Science and Urban Economics*, n. 39, pp. 332–342.
66. Miranda, R. & Lerner, A. (1995). Bureaucracy, organizational redundancy, and the privatization of public services. *Public Administration Review*, n. 55, pp. 193–200.
67. Morgan, W.D. (1977). Investor owned vs. publicly owned water agencies: An evaluation of the property rights theory of the firm. *Water Resources Bulletin*, n. 13, pp. 775–781.
68. Mrozek, J.R. & Taylor, L.O. (2002). What determines the value of life? A meta-analysis. *Journal of Policy Analysis and Management*, n. 21, pp. 253–270.
69. Nelson, M.A. (1997). Municipal government approaches to service delivery: An analysis from a transactions cost perspective. *Economic Inquiry*, n. 35, pp. 82–96.
70. Niskanen, W.A. (1971). *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine.
71. Ohlsson, H. (2003). Ownership and production costs: Choosing between public production and contracting-out in the case of Swedish refuse collection. *Fiscal Studies*, n. 24, pp. 451–476.
72. Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming government*. Reading, MA: Addison-Wesley.
73. Osborne, D. & Plastrik, P. (1997). *Banishing bureaucracy*. Reading, MA: Addison-Wesley.
74. Pommerehne, W.W. & Frey, B. (1977). Public versus private production efficiency in Switzerland: A theoretical and empirical comparison. *Urban Affairs Annual Review*, n. 12, pp. 221–241.

75. Raffie, K., Narayanan, R., Harris, T.R., Lambert, D. & Collins, J.M. (1993). Cost analysis of water utilities: A goodness-of-fit approach. *Atlantic Economic Journal*, n. 21, pp. 18–29.
76. Ringquist, E.J. (2005). Assessing evidence of environmental inequities: A meta-analysis. *Journal of Policy Analysis and Management*, n. 24, pp. 223–247.
77. Reeves, E. & Barrow, M. (2000). The impact of contracting-out on the costs of refuse collection services: The case of Ireland. *Economic and Social Review*, n. 31, pp. 129–150.
78. Saal, D.S. & Parker, D. (2000). The impact of privatization and regulation on the water and sewerage industry in England and Wales: A translog cost function model. *Managerial and Decision Economics*, n. 21, pp. 253–268.
79. Saal, D.S. & Parker, D. (2001). Productivity and price performance in the privatized water and sewerage companies of England and Wales. *Journal of Regulatory Economics*, n. 20, pp. 61–90.
80. Sappington, D.E.M. & Stiglitz, J.E. (1987). Privatization, information and incentives. *Journal of Policy Analysis and Management*, n. 6, pp. 567–582.
81. Savas, E.S. (1987). *Privatization: The key to better government*. Chatham, NJ: Chatham House.
82. Sclar, E. (2000). *You don't always get what you pay for: The economics of privatization*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
83. Shleifer, A. (1998). State versus private ownership. *Journal of Economic Perspectives*, n. 12, pp. 133–150.
84. Shleifer, A. & Vishny, R.W. (1994). Politicians and firms. *Quarterly Journal of Economics*, n. 109, pp. 995–1025.
85. Smith, V.K. & Huang, J.C. (1995). Can markets value air quality? A meta-analysis of hedonic property value models. *Journal of Political Economy*, n. 103, pp. 209–227.
86. Stanley, T.D. (2005a). Integrating the empirical tests of the natural rate hypothesis: A metaregression analysis. *Kyklos*, n. 58, pp. 611–634.
87. Stanley, T.D. (2005b). Beyond publication bias. *Journal of Economic Surveys*, n. 19, pp. 309–345.
88. Stanley, T.D. (2007). Meta-regression methods for detecting and estimating empirical effects in the presence of publication selection. *Oxford Bulletin of Economics and statistics*, n. 70, pp. 103–127.
89. Stanley, T.D. & Jarrell, S.B. (1989). Meta-regression analysis: A quantitative method of literature surveys. *Journal of Economic Surveys*, n. 3, pp. 54–67.
90. Stein, R.M. (1990). *Urban alternatives: Public and private markets in the provision of local services*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
91. Stevens, B.J. (1978). Scale, market structure, and the cost of refuse collection. *Review of Economics and Statistics*, n. 60, pp. 438–448.

92. Szymanski, S. (1996). The impact of compulsory competitive tendering on refuse collection services. *Fiscal Studies*, n. 17, pp. 1–19.
93. Szymanski, S. & Wilkins, S. (1993). Cheap rubbish? Competitive tendering and contracting out in refuse collection. *Fiscal Studies*, n. 14, pp. 109–130.
94. Teebles, R. & Glycer, D. (1987). Cost of water delivery systems: Specifications and ownership effects. *Review of Economics and Statistics*, n. 69, pp. 399–408.
95. Tickner, G. & McDavid, J.C. (1986). Effects of scale and market structure on the costs of residential solid waste collection in Canadian cities. *Public Finance Quarterly*, n. 14, pp. 371–393.
96. Tiebout, C. (1956). A pure theory of local public expenditures. *Journal of Political Economy*, n. 64, pp. 416–424.
97. Vickers, J. & Yarrow, G. (1988). *Privatization: An economic analysis*. Cambridge, MA: MIT Press.
98. Warner, M.E. & Bel, G. (2008). Competition or monopoly? Comparing US and Spanish privatization. *Public Administration*, n. 86, pp. 723–735.
99. Warner, M.E. & Hebdon, R. (2001). Local government restructuring: Privatization and its alternatives. *Journal of Policy Analysis and Management*, n. 20, pp. 315–336.
100. Warner, M.E. & Hefetz, A. (2008). Managing markets for public service: The role of mixed public/private delivery of city services. *Public Administration Review*, n. 68, pp. 150–161.
101. Warner, M.E. & Hefetz, A. (2010). Service characteristics and contracting: The importance of citizen interest and competition. In *The municipal year book 2010*. Washington, DC: International City County Management Association.
102. Williamson, O.E. (1999). Public and private bureaucracies: A transaction cost economics perspective. *Journal of Law, Economics, and Organization*, n. 15, pp. 306–342.

УПРАВЛЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ ЗАПАДНОЙ СИБИРИ С УЧЕТОМ СВЯЗАННОСТИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПРОСТРАНСТВА

Полякова А.Г., Симарова И.С.*

Аннотация

В статье рассматривается связанность как свойство экономического пространства региона. Для оценки внутрирегиональной связанности предложена гравитационная модель, позволяющая обеспечить «наложение» физического и экономического пространства и идентифицировать «центры тяжести» экономических взаимодействий, их силу и направленность. Апробация данной модели позволила установить уровень связанности городов Тюменской области. В качестве одного из исследовательских этапов представлено моделирование влияния сил связанности экономического пространства на региональное развитие, позволившее сформировать вариативные сценарии развития региона и провести оценку чувствительности прогнозируемого среднедушевого ВРП к изменению сил связанности. Результатом исследования является предложенная организационно-управленческая модель обоснования регионального развития с учетом связанности экономического пространства.

Ключевые слова: регион; региональная экономика; пространственная экономика; экономическое пространство; свойства пространства; связанность; интеграция; региональное управление; сценарии развития региона; моделирование регионального развития.

Необходимость повышения уровня связанности экономического пространства региона обусловлена, с одной стороны, наличием единого и целостного народнохозяйственного комплекса, разрыв связей внутри которого снижает эффективность экономической деятельности, разрушая воспроизводственную цепочку на территории. С другой стороны, неотъемлемой характеристикой современного этапа развития выступает создание

* Полякова Александра Григорьевна – доктор экономических наук, доцент, ведущий научный сотрудник Института социального анализа и прогнозирования Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации; руководитель центра межбюджетных отношений Научно-исследовательского финансового института Минфина России. Адрес: 119034, г. Москва, Пречистенская наб., 11. E-mail: agpolyakova@mail.ru

Симарова Ирина Сергеевна – аспирант Тюменского государственного нефтегазового университета. Адрес: 625000, г. Тюмень, ул. Володарского, 38. E-mail: i.simarova@mail.ru

и укрепление региональных площадок, которые претендуют на статус активных игроков не только на национальном, но и мировом рынке. В этой связи с этим представляются актуальными исследования свойств экономического пространства и учет их особенностей при управлении региональным развитием.

Связанность как свойство экономического пространства определяет пространственное распределение ресурсов и достижение экономического эффекта от их использования. Л.Н. Руднева и Е.А. Мосякина отмечают, что «наиболее высокий уровень экономического развития фиксируется в чисто сырьевых регионах, средний – там, где развиты металлургия и наиболее конкурентоспособные отрасли перерабатывающей промышленности, а низкий – в преимущественно аграрных субъектах РФ» (Руднева, Мосякина, 2013). Это подчеркивает значимость проблемы повышения уровня связанности экономического пространства Западной Сибири, обладающей богатейшими природными ресурсами. Тюменская область (с автономными округами) является уникальной нефтегазоносной провинцией. Очевидно, что роль Тюменской области в российской экономике как региона-донора крайне высока. Однако следует отметить, что стратегия инвестирования в развитие Западной Сибири имеет не только сторонников, но и противников, выражаяющих свою позицию через концепцию сжатия интенсивно используемого пространства («экономической ойкумены»), которая рассматривает Сибирь в качестве фактора торможения России (Пивоваров, 2002). Изначально данный аргумент был представлен Мейндорфом в 1862 г. при обсуждении вопроса колонизации Сибири. Он отметил, что колонии по достижению зрелости отделяются, вследствие чего заботиться об их развитии нецелесообразно. В настоящее время данная позиция является крайне не-распространенной, и в современных условиях значение Тюменского региона в развитии отечественного народного хозяйства практически неоспоримо.

Широкомасштабное освоение природных ресурсов названного региона обеспечило его развитие как основной энергетической базы страны. Экспорт минерально-сырьевых ресурсов и продуктов их переработки, с одной стороны, в значительной мере формирует бюджет Российской Федерации, с другой – создает потенциальную угрозу экономической безопасности государства. Дальнейшее развитие территории Западной Сибири должно основываться на активизации инновационной деятельности за счет освоения новых факторов пространственного развития. Реализация данной задачи в условиях протяженной территории требует повышения уровня связанности экономического пространства, что позволяет изменять уровень концентрации благ и экономической активности на отдельных участках территории.

Тюменская область – сложнопостроенный субъект Российской Федерации, являющийся частью Уральского федерального округа. Своеобразие его состоит в том, что в соответствии с действующей Конституцией РФ и Федеративным договором он включает два автономных округа, Ханты-Мансийский (ХМАО-Югра) и Ямало-Ненецкий (ЯНАО), являющихся равноправными, самостоятельными субъектами Федерации; территорией

областного подчинения в Тюменском регионе является юг области (Тюменская область без АО). Особенности данного региона придают исследованию связанности экономического пространства особую значимость.

Оценка внутрирегиональной связанности экономического пространства

Как правило, исследователи рассматривают методические аспекты территориальной связанности исключительно в разрезе интеграционных процессов между регионами. Внутрирегиональная связанность раскрывается в территориальном ключе. Например, в исследовании Е. Гришиной и А. Александровой (Александрова, Гришина, 2005) рассматривается проблема внутрирегионального неравенства в разрезе муниципалитетов и делаются выводы о наличии устойчивой тенденции к увеличению расслоения территорий, а также отмечается, что «экономический рост происходит весьма неравномерно». Вместе с тем ранее серьезной методической проработке вопроса исследования внутрирегиональной связанности по пространственным критериям не подвергался.

В связи с этим авторы предлагают использовать гравитационную модель, позволяющую обеспечить «наложение» физического и экономического пространства и идентифицировать «центры тяжести» экономических взаимодействий, их силу и направленность.

При формировании гравитационной модели был адаптирован подход А.К. Черкашина (2005), в соответствии с которым эмпирическая часть работы основана на гипотезе существования четырех видов сил связанности на уровне различных эпицентров:

- естественные, определяющие ресурсный потенциал (F_0);
- динамические, описывающие активное поведение людей и соответствующие объему потребления продукции (F_1);
- экономические, характеризующие массу капитала (F_2);
- социальные, возникающие как следствие взаимодействия интересов (F_3).

При этом в качестве эпицентров выступают крупные города субъектов Тюменской области.

Для каждого вида сил в гравитационной модели предусмотрены частные уравнения:

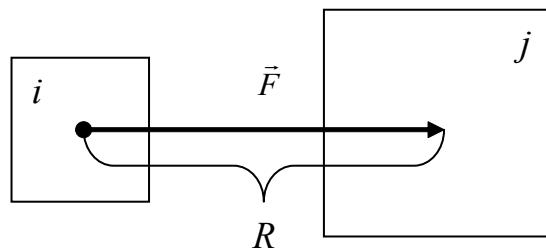
$$\left\{ \begin{array}{l} F_0 = \frac{\text{ЧН}_i \text{ЧН}_j}{R_{ij}^2} \\ F_1 = \frac{\text{OPT}_i \text{OPT}_j}{R_{ij}^2} \\ F_2 = \frac{\text{ОПФ}_i \text{ОПФ}_j}{R_{ij}^2} \\ F_3 = \frac{Д_i Д_j}{R_{ij}^2} \end{array} \right.$$

где F_{0-3} – сила связанности между городами i и j ;
 ЧН – численность населения городов i и j ;
 OPT – оборот розничной торговли городов i и j ;
 ОПФ – величина основных производственных фондов городов i и j ;
 $Д$ – среднемесячная начисленная заработная плата в городах i и j ;
 R – расстояние между городами i и j .

Графическая интерпретация модели сил связанности двух объектов в экономическом пространстве региона позволяет идентифицировать силу взаимодействия между эпицентрами экономической активности (\vec{F}) в экономическом пространстве региона, удаленными друг от друга на расстояние R (рис. 1).

Рисунок 1

Мягкая модель действия сил связанности в региональном экономическом пространстве



На основе частных уравнений рассчитывается интегральный показатель (F), определяющий внутрирегиональную связанность на уровне эпицентров и рассчитываемый по формуле:

$$F = F_0 + F_1 + F_2 + F_3$$

Топографическая схема действия сил связанности в экономическом пространстве Ханты-Мансийского автономного округа – Югры представлена на рисунке 2.

Рисунок 2

Топографическая схема действия сил связанности в экономическом пространстве Ханты-Мансийского автономного округа – Югры

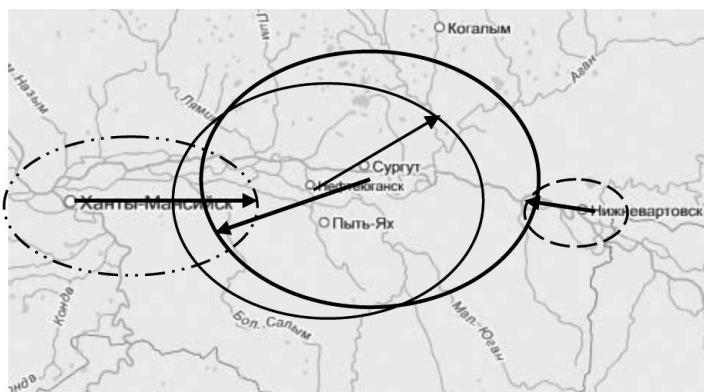
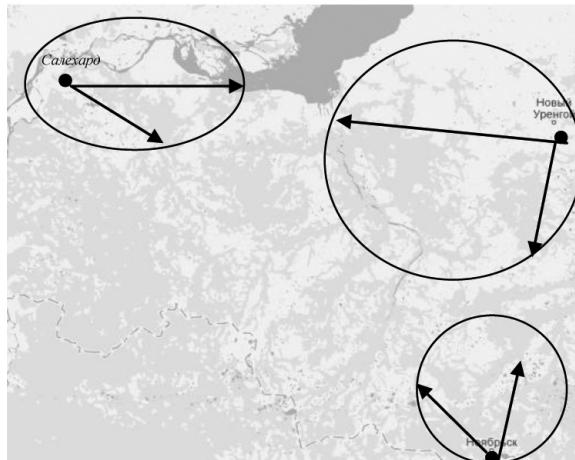


Рисунок 3 отображает действие сил связанности в экономическом пространстве Ямало-Ненецкого автономного округа.

Рисунок 3

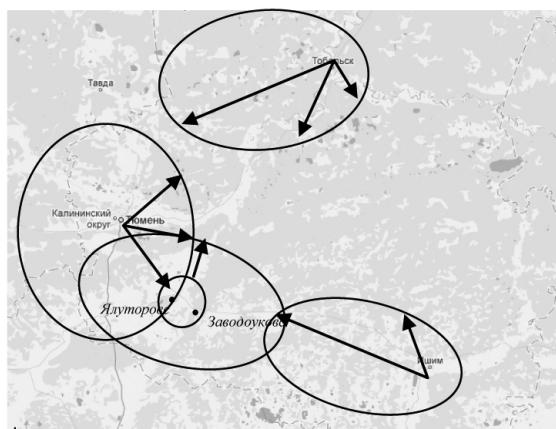
Топографическая схема действия сил связанности в экономическом пространстве Ямало-Ненецкого автономного округа



На рисунке 4 представлена схема действия сил связанности в экономическом пространстве Тюменской области без автономных округов.

Рисунок 4

Топографическая схема действия сил связанности в экономическом пространстве Тюменской области без АО



Сопоставляя уровень связанности городов автономных округов и Тюменской области без АО, следует отметить, что наибольшая связанность наблюдается между городами в ХМАО-Югре и в Тюменской области без АО. Низкий уровень внутрирегиональной связанности зафиксирован в Ямало-Ненецком автономном округе.

С позиции теории формирования единого экономического пространства сложившаяся ситуация детерминирует необходимость учета уровня

внутрирегиональной связанности при определении приоритетных направлений регионального развития.

Оценка влияния связанности экономического пространства на региональное развитие

Выполненная оценка внутрирегиональной связанности экономического пространства Тюменского региона позволяет реализовать следующий этап исследования, предполагающий разработку моделей оценки влияния сил связанности экономического пространства на региональное развитие.

Построение модели предполагает реализацию ряда исследовательских этапов:

1. Первый этап – обобщение массива данных для выполнения предварительного анализа, цель которого заключается в соблюдении требований, предъявляемых к информации и ее источникам. Подготовка данных предполагает обеспечение непрерывности временных рядов, удаление выбросов и случайного воздействия, приведение данных к единой размерности и, в случае необходимости, сглаживание рядов. На данном этапе проводится выделение совокупности зависимых и независимых переменных, при этом выбор аргументов требует оценки парной корреляции зависимых переменных и всей совокупности независимых. По итогам данной процедуры выбираются независимые переменные с наиболее существенными и статистически значимыми значениями корреляции по отношению к результирующему показателю, отражающему уровень территориального развития. Кроме того, в рамках данного этапа проводится проверка мультиколлинеарности показателей для исключения взаимного влияния двух и более величин на результирующую функцию.

2. Второй этап – выбор типа функциональной зависимости (линейная, экспоненциальная, степенная, логарифмическая, параболическая, функция Джонсона, логистическая и другие функции класса S-образных кривых, тригонометрические и прочие циклические функции) с использованием графического метода и метода подбора наилучшей кривой. Выбор типа функциональной зависимости проводится на основе логики развития экономических процессов и коэффициента детерминации (R^2).

3. Третий этап – построение вариантов модели и использование разного типа функциональных зависимостей, определения коэффициентов регрессии по каждой из моделей и оценке их качества с помощью коэффициента детерминации (R^2) и F-критерия Фишера. Одной из процедур данного этапа является анализ качества коэффициентов регрессии на основе t-критерия Стьюдента и показателя уровня статистической значимости (p-level), а также определение расхождения между фактическими и полученными по модели данными.

4. Четвертый этап – формирование системы уравнений (в рамках модели и верификации, для которой строится β -модель), основанной на зависимости между функциями первого уровня.

При построении моделей в качестве результирующего показателя регионального развития был выбран ВРП на душу населения, а в качестве аргументов – силы связанности.

Полученные модели для регионов Тюменской области имеют следующий формализованный вид:

Тюменская область без АО	$ln(BP\pi_{PC}) = e^{(-0,018ln(F_1)+0,632ln(F_2)-0,086F_0-0,299ln(F_3))}$
ХМАО	$ln(BP\pi_{PC}) = e^{(-0,412ln(F_1)-0,705ln(F_2)-0,032F_0+1,230ln(F_3))}$
ЯНАО	$ln(BP\pi_{PC}) = e^{(0,199ln(F_1))} + e^{(-0,077ln(F_2))} + e^{(-0,014ln(F_0))} + e^{(-0,031ln(F_3))}$

Качественный анализ полученных коэффициентов уравнения регрессии для Тюменской области без АО позволяет сделать вывод, что наибольшее относительное влияние на среднедушевой ВРП оказывает действие экономических сил связанности, которое в 2 раза превышает действие социальных сил и в 8 раз – естественных сил. При этом влияние экономических сил связанности на моделируемый показатель положительное, в отличие от других сил. То есть динамические, социальные и естественные силы по мере своего увеличения обеспечивают сокращение среднедушевого ВРП, если не принимать во внимание близкое к нулю воздействие динамических и естественных сил. В противоположность результатам, полученным для Тюменской области без АО, в Ямало-Ненецком автономном округе действие экономических сил имеет наименьшее влияние на среднедушевой ВРП, причем его направленность отрицательная. Наиболее существенное положительное воздействие на моделируемый показатель оказывают динамические силы, в шесть раз по интенсивности влияния превышающие действие социальных сил. В Ханты-Мансийском автономном округе наибольшее влияние на моделируемый показатель оказывает действие социальных сил, причем это влияние положительное и более существенное, чем действие динамических и экономических сил.

Как показали результаты моделирования, действие динамических сил на среднедушевой ВРП является наибольшим в Ханты-Мансийском автономном округе (в 2 раза выше, чем в Ямало-Ненецком округе, и в 40 раз выше показателя Тюменской области без АО). Во всех регионах воздействие названных сил на ВРП отрицательное. В Тюменской области без АО их действие пренебрежимо мало.

Выполненная оценка свидетельствует о недостаточном уровне связанности экономического пространства регионов Российской Федерации. Несмотря на то что в нашей стране реализуется достаточно широкий спектр государственных программ, направленных на повышение уровня социально-экономического развития регионов, зачастую эти программы не учитывают такого свойства экономического пространства, как связанность. Вместе с тем связанность экономического пространства способна оказать существенное воздействие на региональное развитие.

В связи с этим представляется целесообразным сформировать различные сценарии регионального развития с учетом связанности экономического пространства.

Алгоритм формирования сценариев регионального развития с учетом связанности экономического пространства

Построение сценариев основывается на разработанном авторами алгоритме оценки влияния сил связанности экономического пространства на региональное развитие (рис. 5).

Моделирование сценариев динамики среднедушевого валового регионального продукта целесообразно осуществлять в следующей последовательности:

1. Исследование возможной и желательной динамики среднедушевого ВРП на основе построения его экстраполяционных прогнозов с учетом характера и целевой направленности данного показателя.
2. Исследование динамики сил связанности с целью выделения трендов и разработки сценариев изменения среднедушевого ВРП.
3. Формирование сценариев регионального развития на основе разработанных моделей и определение прогнозных значений среднедушевого ВРП.
4. Оценка чувствительности среднедушевого ВРП к изменениям действия сил связанности регионального экономического пространства.

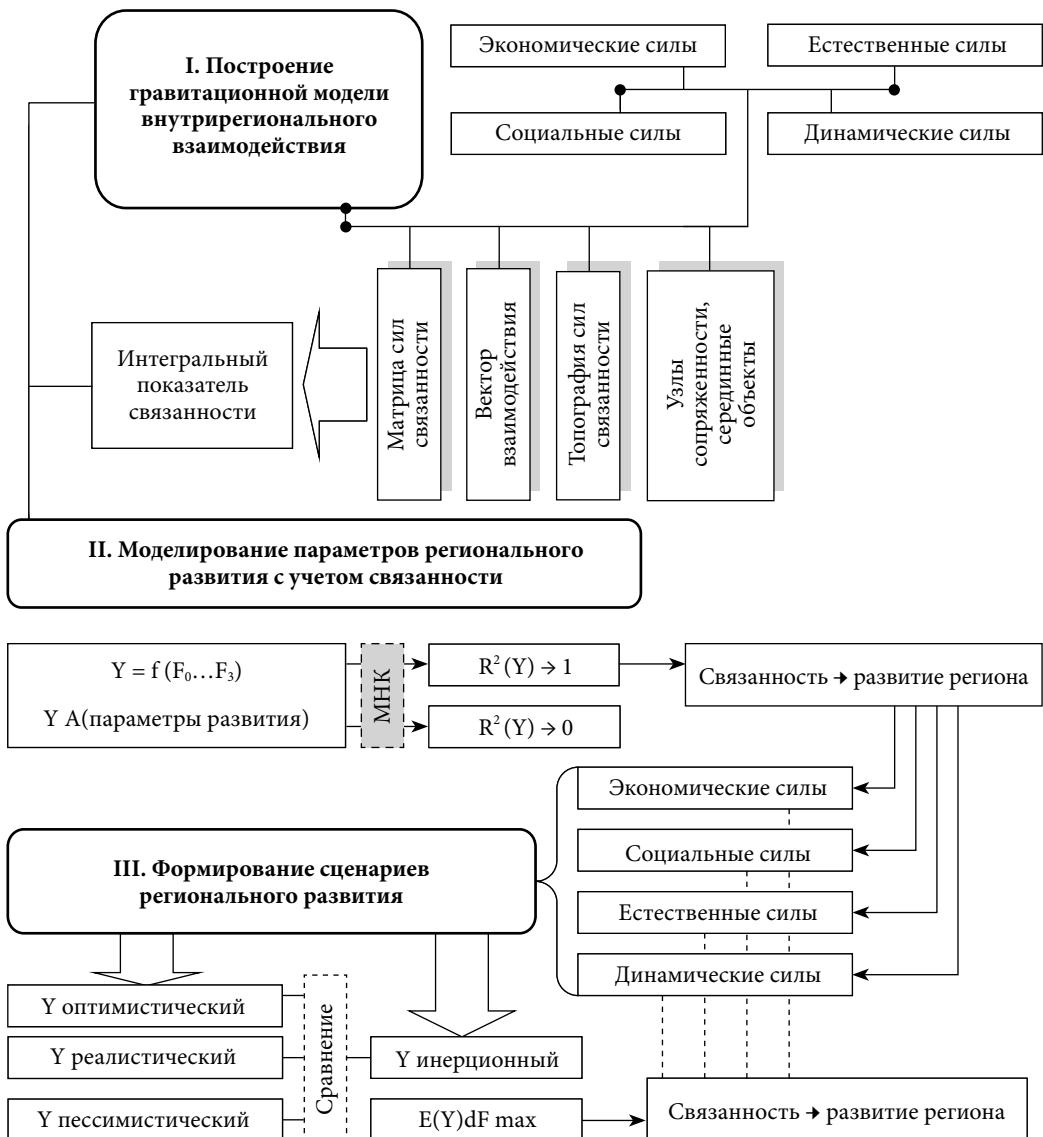
Предпочтительная динамика моделируемой величины должна носить экспоненциальный характер. Несмотря на линейность его компонентов – собственно ВРП и численности населения, – их темпы роста не совпадают. Нормальным является превышение темпов роста ВРП над темпами роста численности населения, что обеспечивает прирост среднедушевого ВРП.

Фактически линейная динамика среднедушевого ВРП обусловлена двумя основными параметрами: рост рождаемости и миграционный прирост населения, с одной стороны, противостоят замедлению темпов экономического роста, с другой стороны. В совокупности это приводит к относительному выравниванию динамики рассматриваемых показателей, что и обуславливает линейную природу моделируемого показателя.

Объективные предпосылки замедления экономического роста содержатся в сигналах, поступающих от органов государственной власти и независимых экспертов, а также от международных организаций. На протяжении 2012–2013 гг. прогноз роста экономики России пересматривался неоднократно и всегда в сторону уменьшения. Более того, известен феномен «ловушки роста», к которой российская экономика, по подсчетам экспертов, приблизится в конце 2013 г., когда среднедушевой ВВП по ППС достигнет 16 740 долларов США в ценах 2005 г. В таком случае ожидается средне- или долгосрочное замедление темпов экономического роста до 2% в год и менее.

Рисунок 5

Алгоритм формирования сценариев регионального развития с учетом связанности экономического пространства



Аналогичные доводы могут быть сформулированы в отношении экономики регионов, которые, возможно с некоторым лагом, повторят динамику национальной экономики. В этой связи представляется необходимым рассмотреть динамику темпов роста среднедушевого ВРП исследуемых регионов.

В Тюменской области без АО средний темп прироста среднедушевого ВРП за период 2003–2011 гг. составил 28,2%, в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре – 16,5%, а в Ямало-Ненецком автономном округе – 16,7%. Однако в период 2006–2011 гг. темпы прироста среднедушевого ВРП в Тюменской области без АО претерпевают замедление, поскольку прежние темпы обусловлены низким расчетным базисом (табл. 1).

Таблица 1

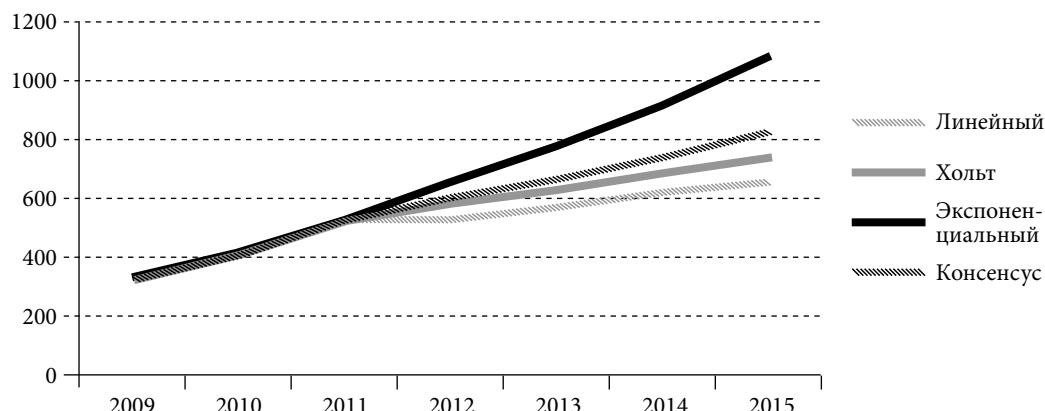
Темпы прироста среднедушевого ВРП, % к предыдущему году

Годы	Тюменская область без АО	ХМАО-Югра	ЯНАО
2003	-	-	-
2004	92,7	31,6	24,0
2005	67,0	45,1	22,2
2006	9,8	13,2	22,0
2007	5,8	7,7	7,2
2008	6,1	10,8	20,0
2009	-5,6	-9,1	-9,8
2010	23,4	11,0	23,2
2011	26,7	21,9	24,5
Среднее за 2003–2011	28,2	16,5	16,7
Среднее за 2005–2011	11,0	9,3	14,5

Следовательно, можно ожидать, что перспективные темпы прироста рассматриваемого показателя должны обеспечивать поступательную динамику в среднем не ниже обозначенных пределов в таблице 1.

В этой связи необходимо рассмотреть прогнозы среднедушевого ВРП исследуемых регионов, составленные методом экстраполяции на основе различных экономических моделей. Так, для прогнозирования были использованы линейная, экспоненциальная модель и модель Хольта с экспоненциальным трендом. Полученные прогнозы были использованы для получения невзвешенного консенсус-прогноза. Перспективная динамика исследуемого показателя для Тюменской области без АО представлена на рисунке 6.

Рисунок 6

Прогноз динамики среднедушевого ВРП Тюменской области
(без АО) по методам прогнозирования, тыс. руб.

Анализируя представленные на рисунке 6 сведения, можно охарактеризовать полученные результаты с точки зрения их предпочтительности. Экспоненциальный прогноз следует рассматривать как оптимистический сценарий, но при этом вероятность его наступления оценивается как крайне невысокая. Линейный прогноз, напротив, рассматривается как пессимистический вариант, возможный в случае реализации описанных ранее предпосылок замедления экономического роста в России в целом. Прогноз, полученный стгаживанием по модели Хольта, выступает в качестве инерционного сценария, тогда как среднеожидаемый консенсус-прогноз следует рассматривать как наиболее вероятный (реалистический) вариант развития событий.

Представляется целесообразным сопоставить прогнозные и фактические темпы прироста среднедушевого ВРП по исследуемым регионам (табл. 2).

Таблица 2

Прогнозные среднегодовые темпы прироста среднедушевого ВРП по альтернативным сценариям, в % к 2011 г.

Сценарий	Тюменская область без АО	ХМАО - Югра	ЯНАО
Фактический	11	9,3	14,5
Пессимистический	6	6	5,2
Инерционный	9,2	8	7,6
Оптимистический	20,2	14,2	13,6
Консенсус	12,3	9,5	8,7

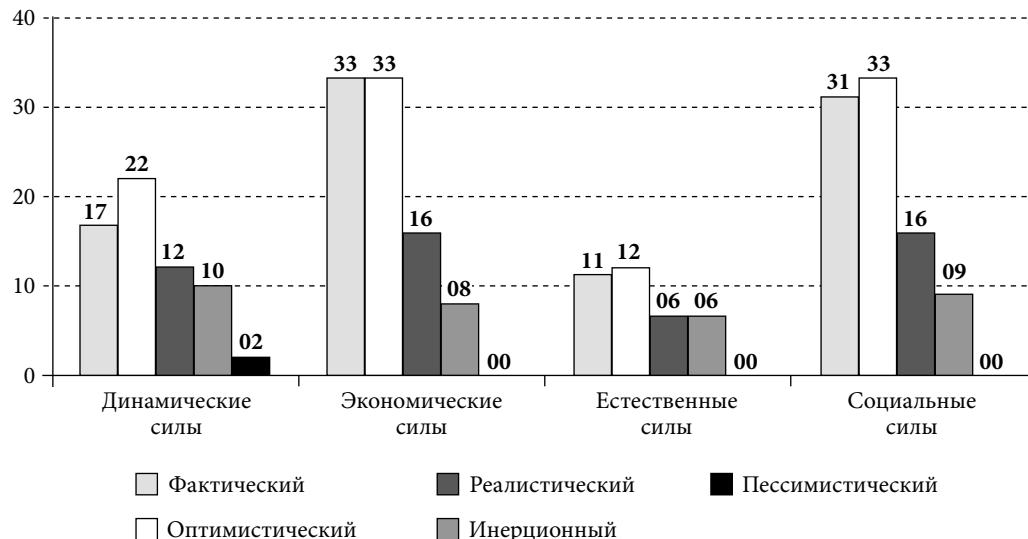
В отличие от моделируемого показателя, силы связанности рассматривались по трем взаимоисключающим сценариям. Для этого использовались три различные функции: линейная, характеризующая инерционный рост; экспоненциальная, описывающая постепенное развитие; и функция затухания, в качестве которой была использована логарифмическая зависимость. Консенсус-прогноз вычислялся на основе невзвешенной средней, допуская равенство вероятностей наступления соответствующих сценариев.

Среднеожидаемая динамика сил связанности регионального экономического пространства Тюменской области без АО характеризуется следующими значениями. Средний темп прироста динамических сил пространственного взаимодействия в регионе в течение наблюдаемого периода составлял 17,5% ежегодно. В соответствии с пессимистическим сценарием, предполагающим замедление темпов экономического роста в регионе при сохранении динамики численности населения, прогнозируемый среднегодовой темп прироста составит 1,9%, что в полной мере соответствует представлениям о причинах и последствиях снижения темпов экономического роста. На практике это означает прекращение какого-либо регулирующего вмешательства на уровне региона, тогда как сохра-

нение достигнутого уровня управленческого воздействия характерно для инерционного сценария, в соответствии с которым среднегодовые темпы прироста в четырехлетней перспективе составят 9,8%. Указанная величина не превышает фактический средний темп прироста и может быть интерпретирована как постепенное угасание импульсов поступательного развития, сформированных ранее. При этом меры по стимулированию пространственных взаимодействий, характерные для проактивно ориентированного оптимистического сценария, способны обеспечить среднегодовые темпы их прироста на уровне 21,9%, что можно рассматривать как удовлетворительный результат с позиции фактически достигнутых значений (рис. 7).

Рисунок 7

**Средние прогнозируемые темпы прироста сил связности
экономического пространства на юге Тюменской области
по различным сценариям, %**



Экономические, естественные и социальные силы также демонстрируют сохранение своей динамики лишь в рамках оптимистического сценария, тогда как наиболее вероятные варианты развития событий предрекают практически двукратное замедление их роста. Аналогичная ситуация наблюдается и в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре, где средним сложившимся значениям показателей темпов прироста соответствует оптимистический прогнозный сценарий, вероятность реализации которого не самая высокая.

Пессимистический сценарий во всех регионах при постоянных внутренних расстояниях между субъектами пространственного взаимодействия фактически означает консервацию лежащих в основе соответствующих сил процессов. Тогда процессы, имеющие стоимостное измерение, очевидно, будут демонстрировать спад, учитывая действие инфляции и иных снижающих экономическую стоимость явлений (табл. 3).

Таблица 3

**Средние прогнозируемые темпы прироста сил связанности
экономического пространства в Ханты-Мансийском
и Ямало-Ненецком автономных округах, %**

Силы связанности \ Сценарии	Фактический	Оптимистический	Реалистический	Инерционный	Пессимистический
<i>Ханты-Мансийский автономный округ – Югра</i>					
Динамические	17,7	19,2	9,8	7,7	0,2
Экономические	17,3	18,3	9,4	7,5	0,2
Естественные	1,3	1,6	1,3	1,5	0,8
Социальные	18,0	19,4	9,9	7,7	0,3
<i>Ямало-Ненецкий автономный округ</i>					
Динамические	21,4	23,8	12,0	8,4	0,4
Экономические	23,1	24,7	12,4	8,5	0,3
Естественные	1,4	1,0	0,7	0,9	0,2
Социальные	23,6	26,8	13,5	8,8	0,5

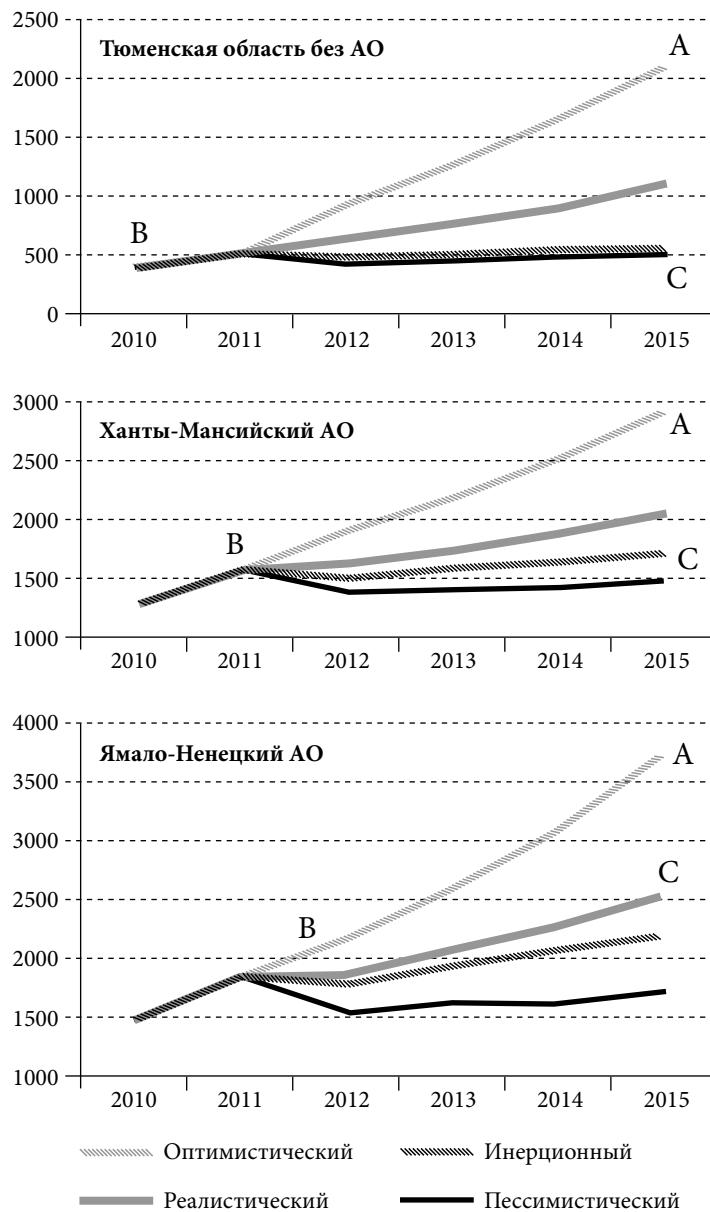
Таким образом, сценарное моделирование факторов, заложенных в экономико-математическую модель зависимости среднедушевого ВРП от действия сил связанности регионального экономического пространства, позволяет констатировать, что наиболее вероятным вариантом является их консенсус-прогноз, отражающий среднеожидаемое изменение исследуемых величин в четырехлетней перспективе. При этом во всех анализируемых регионах наиболее вероятным представляется снижение темпов прироста сил связанности, что должно повлечь и равнонаправленное замедление роста среднедушевого ВРП, прогнозирование которого было выполнено в соответствии с построенным сценариями на основе полученных ранее прогнозно-аналитических моделей.

Среднедушевой ВРП Тюменской области без АО в случае реализации оптимистического сценария будет увеличиваться в среднем на 43,4% ежегодно, тогда как при пессимистическом сценарии его ожидает среднестатистическое снижение на 1,4% ежегодно (в Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах снижение на 1,5% и 1,8% соответственно). Наиболее вероятная динамика обеспечит в Тюменской области без АО двукратный рост моделируемого показателя в четырехлетней перспективе, что не противоречит фактически наблюдаемым данным, тогда как в автономных округах увеличение за аналогичный период произойдет на 31% в ХМАО и на 37,2% в ЯНАО.

На рисунке 8 представлены графические профили прогнозной динамики абсолютных значений среднедушевого ВРП трех исследуемых регионов.

Рисунок 8

Прогноз динамики среднедушевого ВРП по различным сценариям, тыс. руб.



Кривая ВС отражает наиболее вероятную траекторию развития исследуемого показателя, а кривая АВ – теоретически возможную. Пространство в створе кривых АВ и ВС представляет собой интегральную характеристику возможного экономического эффекта от управлеченческого воздействия на силы связности регионального экономического пространства. Произвольно взятая точка внутри пространства АВС может рассматриваться как агрегатная взвешенная характеристика эффекта совокупных изменений факторов, включенных в соответствующую модель.

Принципиальным моментом является отличие Ямало-Ненецкого автономного округа от двух других регионов в части инерционного прогноза среднедушевого ВРП: он практически совпадает с реалистическим сценарием, что означает продолжение действия тех импульсов поступательного экономического развития, которые были сформированы в ретроспективе.

Сопоставление модельных и инерционных прогнозов среднедушевого ВРП также представляет исследовательский интерес. В результирующем показателе последнего года прогнозного периода разница между консенсус-прогнозами составляет в Тюменской области без АО 32,5% в пользу смоделированных величин. Следовательно, можно предположить, что активизация сил связанности регионального экономического пространства может способствовать получению экономического эффекта, измеряемого как разница между экстраполяционным (независимым) прогнозом и прогнозом, полученным с использованием аппарата экономико-математического моделирования. Прогнозная оценка величины прироста среднедушевого ВРП по исследуемым регионам представлена в таблице 4.

Таблица 4

Прогнозный относительный и абсолютный прирост среднедушевого ВРП в исследуемых регионах

Год	Тюменская область без АО		Ханты-Мансийский автономный округ – Югра		Ямало-Ненецкий автономный округ	
	%	тыс. руб.	%	тыс. руб.	%	тыс. руб.
2012	7,8	45,6	6,9	121,1	4,5	87,5
2013	14,3	93,8	8,1	155,0	4,1	88,3
2014	22,4	164,6	8,8	185,1	3,2	75,5
2015	32,5	267,2	9,2	209,6	1,7	44,1

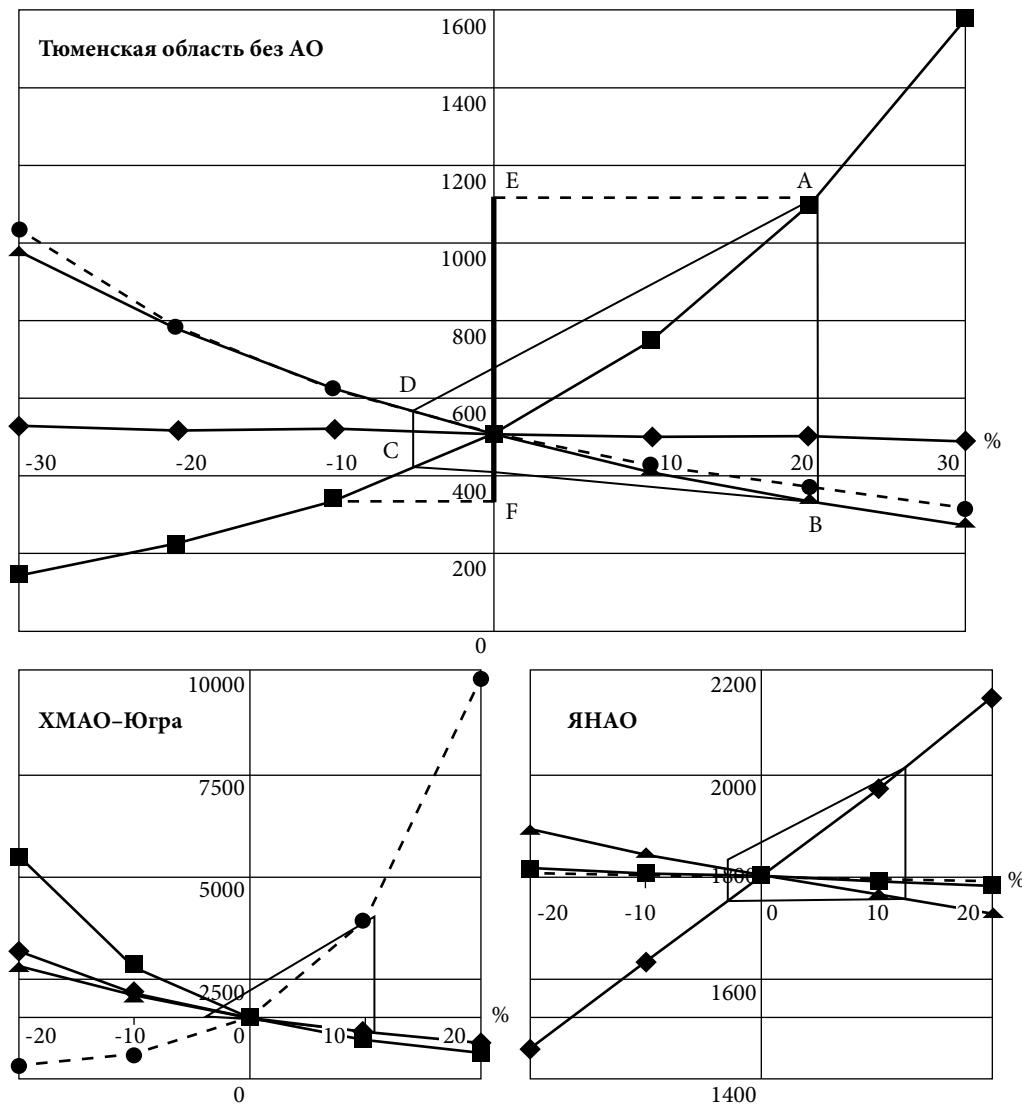
Очевидно, что среднедушевой ВРП наиболее чувствителен к изменениям сил связанности регионального экономического пространства в Тюменской области без АО, где зафиксированы наиболее значительные отклонения прогнозов, полученных альтернативными методами. Количественные измерения чувствительности и эластичности, произведенные для Тюменской области без АО, позволили установить, что в зоне наиболее вероятного развития сил связанности наибольший коэффициент эластичности на 20-процентном отклонении характерен для экономических сил (4,38), тогда как влияние динамических сил на исследуемый показатель статистически незначимо (рис. 9).

Учитывая неравенство площадей сегментов выше и ниже оси абсцисс в четырехугольнике ABCD, можно сделать вывод о положительном совокупном влиянии прогнозируемых изменений сил связанности на среднедушевой ВРП. Отрицательное влияние естественных и социальных сил будет нивелироваться более интенсивным действием управляемых экономических сил.

Суммарная эластичность на прогнозируемом среднегодовом приросте 20% составит (+1,2%) с учетом противодействующих сил, влияние которых на данном отрезке вероятностей отрицательное.

Рисунок 9

Чувствительность среднедушевого ВРП к изменениям сил связанности регионального экономического пространства, тыс. руб.



В Ханты-Мансийском автономном округе – Югре ситуация складывается иначе. Наиболее значимое положительное влияние на среднедушевый ВРП в прогнозируемой перспективе окажет действие социальных сил. При среднеожидаемом приросте всех сил не более чем на 10% в год эластичность исследуемого показателя составит 14,9%, тогда как суммарная эластичность противодействующих сил составит не более 8,7%. Интересен в данном случае и характер влияния экономических сил, прогнозируемое увеличение которых будет оказывать незначительное понижающее воздействие.

Фактически это означает, что в Ханты-Мансийском округе основные производственные фонды либо представлены в избытке, либо экономическая эффективность их использования снижается. По этой причине прогнозируется незначительное понижающее воздействие экономических сил связанности на среднедушевое ВРП.

В Ямalo-Ненецком автономном округе также присутствует специфика ввиду незначительных изначальных уровней связанности регионального экономического пространства. Очевидно, что поступательная динамика среднедушевого ВРП в данном регионе обеспечивается иными факторами, нежели силы связанности экономического пространства (табл. 5).

Таблица 5

**Значения коэффициентов эластичности среднедушевого
ВРП по изменению действия сил связанности регионального
экономического пространства**

Силы связанности	Возможные отклонения сил связанности, %					
	-30	-20	-10	10	20	30
<i>Тюменская область без АО</i>						
Динамические	0,154	0,137	0,121	-0,11	-0,10	-0,09
Экономические	-3,545	-3,421	-3,307	4,73	4,54	4,38
Естественные	2,542	2,448	2,360	-1,85	-1,80	-1,75
Социальные	3,123	2,598	2,211	-1,61	-1,44	-1,31
<i>ХМАО-Югра</i>						
Динамические	5,78	4,65	3,86	-2,47	-2,21	-1,98
Экономические	13,35	9,83	7,62	-3,79	-3,35	-2,98
Естественные	3,71	3,55	3,39	-2,45	-2,37	-2,29
Социальные	-5,71	-5,81	-5,91	14,95	15,44	15,90
<i>ЯНАО</i>						
Динамические	-1,127	-1,025	-0,942	0,956	0,886	0,826
Экономические	0,055	0,048	0,043	-0,038	-0,035	-0,032
Естественные	0,298	0,258	0,226	-0,198	-0,178	-0,162
Социальные	0,030	0,027	0,023	-0,022	-0,019	-0,018

В Ямalo-Ненецком автономном округе значимое воздействие на моделируемый показатель оказывают лишь динамические силы связанности, в основе которых лежит оборот розничной торговли, которую в таком случае можно признать основным фактором воздействия из числа рассмотренных.

Таким образом, проведенное сценарное моделирование позволяет выявлять сопротивление сил пространственного взаимодействия, которое должно учитываться органами власти при обосновании стратегических ориентиров регионального развития.

Организационно-управленческая модель обоснования регионального развития с учетом связанности экономического пространства

Противоречия в практике управления развитием регионов, обусловленные необходимостью интеграции их воспроизводственных систем, выхода цепочек добавленной стоимости за пределы административно-территориальных границ требуют создания организационно-управленческой модели обоснования регионального развития с учетом связанности экономического пространства. Названная модель направлена на развитие пространственной интеграции и предполагает циклическое выполнение следующих этапов:

- налаживание диалога между потенциальными и действительными участниками и стейкхолдерами интеграционных взаимодействий для определения приоритетов общества, бизнеса и власти в политике внутрирегионального взаимодействия;
- установление целевых параметров развития системообразующих элементов в регионе, природу которых формируют силы связанности экономического пространства, оцениваемые на основе гравитационных моделей;
- исследование взаимодействия элементов конфигурации экономического пространства с целью выявления подлежащих развитию, нерациональных и обременительных связей и формирование управленческих решений, направленных на корректировку (при необходимости – устранение) существующих связей, или создание новых;
- активное использование существующих и вновь формируемых взаимосвязей, направленное на достижение установленных целевых ориентиров, которыми могут быть показатели темпов роста валового выпуска, инвестиций в основной капитал и др.

Логическим завершением реализации предложенной модели обоснования регионального развития с учетом связанности экономического пространства являются изменения в государственной экономической и региональной политике.

В современных условиях труд и капитал как факторы экономического роста объясняют лишь незначительную часть увеличения объема производства. Это обуславливает обращение к поиску других источников регионального развития, имеющих неявную природу. Изучение связанности экономического пространства позволяет пролить свет на роль различных факторов развития региона и определить их влияние на конечный результат социально-экономической деятельности субъектов. Значительные резервы кроются в межсубъектном взаимодействии, которое формирует эффекты синергии и позволяет достигать дополнительные выгоды за счет встраивания в новые воспроизводственные цепочки с высокой долей добавленной стоимости. Немаловажную роль в этих процессах может сыграть механизм государственно-частного партнерства, в котором, по мнению В.В. Колмакова, «с содержательной стороны предполагается взаимодействие и партнерство между государством и бизнесом при реализации значимых и крупных

проектов, закрепленные институционально, нормативно и организационно» (Колмаков, 2013). Последние наибольшее распространение получают в инновационных сегментах экономики.

Объем затрат на инновации в регионе должен сопровождаться ростом производительности труда. Однако данная закономерность в Тюменской области не наблюдается, что подтверждается снижением индексов сбалансированности и прогрессивности инновационно-технологического развития данного региона. Отсюда следует, что в регионе требуется проведение модернизации инструментов воздействия на его инновационное развитие.

Стимулированию инновационной деятельности может способствовать: создание сети малых инновационных предприятий, поддержка инновационных проектов государственного значения и мегапроектов в стратегически значимых видах экономической деятельности, содействие коммерциализации и продвижению продукции на целевой рынок, поддержка производств мирового уровня и высокотехнологичных производств, субсидирование/софинансирование мероприятий по поддержке инновационных фирм в форме компенсации процентных ставок или затрат на участие в выставках и ярмарках, проведение мероприятий по повышению инновационного имиджа и пр.

ЛИТЕРАТУРА

1. Александрова А., Гришина Е. Неравномерность развития муниципальных образований // Вопросы экономики. 2005. № 8. С. 97–105.
2. Колмаков В.В. Государственно-частное партнерство как инструмент капитализации и наращивания имущественного базиса хозяйствующих субъектов. Вестник экономической интеграции. 2013. № 12. С. 44–48.
3. Пивоваров Ю.Л. Сжатие «экономической ойкумены» России // Мировая экономика и международные отношения. 2002. № 4. С. 63–69.
4. Россия в следующем году угодит в ловушку и может потерять десятилетие // Финмаркет [Электронный ресурс]. URL: <http://www.finmarket.ru/z/nws/hotnews.asp?id=3137064> (дата обращения: 22.11.2013).
5. Руднева Л.Н., Мосякина Е.А. Оценка дифференциации социально-экономического развития субъектов уральского федерального округа // Перспективы науки. 2013. № 6 (45). С. 90–94.
6. Черкашин А.К. Полисистемное моделирование. М.: Наука, 2005. 265 с.

MANAGING THE REGIONAL DEVELOPMENT OF WESTERN SIBERIA CONCERNING ECONOMIC SPACE RELATEDNESS

Polyakova Aleksandra G.

PhD, Professor of Economics at the Institute of Social Analysis
and Forecasting of the Presidential Academy of National Economy
and Public Administration of Russia; Scientific Research Financial
Institute of the Ministry of Finance of Russia.

Address: Scientific Research Financial Institute of the Ministry of Finance of Russia 11,
Prechistenskaya Emb., 119034 Moscow, Russian Federation.

Simarova Irina S.

Postgraduate of Tyumen State Oil and Gas University.
Address: Tyumen State Oil and Gas University. 38 Volodarskogo Str.,
625000 Tyumen, Russian Federation.
E-mail: i.simarova@mail.ru

Abstract

The article studies relatedness as a property of economic space of a region. Intra-regional relatedness is proposed to be assessed by using the authors' gravity model that allows to provide "interference" of physical and economic space, and identify "mass centers" of economic interrelations, their strength and vector. The implementation of the gravity model allowed to find out the level of relatedness between cities of Tyumen region. Another stage of the research dealt with the modeling of the impact of economic space relatedness forces on regional development which led to the formulation of variant scenarios of regional development and the estimation of expected per-capita GRP elasticity to relatedness forces changes. The research resulted in the proposal of an administration model for the regional development goal-setting concerning economic space relatedness.

Keywords: region, regional economics, spatial economics, economic space, properties of space, relatedness, integration, regional administration, region development scenarios, region development modeling.

REFERENCES

1. Aleksandrova, A. & Grishina, E. (2005). Neravnomernost razvitiya munitsipalnyh obrazovaniy [Development inequality of municipal entities]. *Voprosy ekonomiki*, n. 8, pp. 97–105.
2. Kolmakov, V.V. (2013). Gosudarstvenno-chastnoe partnyorstvo kak instrument kapitalizatsii i narashchivaniya imushchestvennogo bazisa hozyaystvuyush-

- chih sub'ektov [Public-private partnership as an instrument of increasing capitalization and asset of companies]. *Vestnik ekonomiceskoy integratsii*, n. 12, pp. 44–48.
3. Pivovarov, Yu.L. (2002). *Szhatie «ekonomiceskoy oykumeny» Rossii* [Shrinking of “economic Ecumene” of Russia]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye ot-nosheniya*, n. 4, pp. 63–69.
 4. *Rossiya v sleduyushchem godu ugodit v lovushku i mozhet poteryat desyatiletie* [The next year Russia is about to get trapped and lose a decade]. Available: http://www.finmarket.ru/z/nws/_hotnews.asp?id=3137064 (accepted: 22 November, 2013).
 5. Rudneva, L.N. & Mosyakina, E.A. (2013). Otsenka differentsiatsii sotsialno-ekonomiceskogo razvitiya sub'ektov uralskogo federalnogo okruga [Estimates of social and economic development differentiation between Urals Federal District regions]. *Perspektivy nauki*, n. 6 (45), pp. 90–94.
 6. Cherkashin, A.K. (2005). *Polisistemnoe modelirovanie* [Poly-systemic modeling]. Moscow: Nauka.

ИНФОРМАЦИОННАЯ ОСНОВА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВЛАСТИ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

Моляренко О.А.*

Аннотация

Статья выполнена в рамках реализации исследовательского проекта «Информационно-аналитическая основа принятия управленческих решений органами местного самоуправления» Фонда поддержки социальных исследований «Хамовники». Предмет исследования – способы сбора необходимой для работы информации о социально-экономическом состоянии муниципалитета органами власти (акцент эмпирического исследования – на органах местного самоуправления).

Целью работы является анализ источников информации, используемых органами местного самоуправления в процессе их деятельности, в том числе установление степени достаточности (или недостаточности) объема данных, предоставляемых на государственном уровне через систему государственной статистики.

Проанализированы научно-теоретические труды, публикации сотрудников государственных органов власти, результаты интервью с муниципальными и государственными служащими в Новосибирской области.

Выводы исследования демонстрируют актуальность создания системы муниципальной статистики, по крайней мере через легализацию существующей внутренней статистики органов местного самоуправления и территориальных отделений государственных ведомств, а также необходимость налаживания горизонтального межведомственного информационного обмена. Показаны позитивные результаты данных мероприятий, в частности повышение качества статистической информации и, как следствие, качества работы органов власти.

Ключевые слова: органы местного самоуправления; государственная статистика; органы государственной статистики; информационный обмен; межведомственное взаимодействие; Росстат.

«Нельзя управлять тем, что нельзя измерить».

П. Друкер

Роль и место статистики

Управление объектами любого типа подразумевает необходимость наличия информационной основы, достаточной для принятия решений. Очевидно, что каждое из выполняемых публично-правовым образованием полномочий должно дополняться функцией сбора, обработки и анализа соответствующих

* Моляренко Ольга Андреевна – аналитик проектно-учебной лаборатории Муниципального управления НИУ ВШЭ, аспирант кафедры Местного самоуправления факультета Государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Адрес: 101000 Москва, Мясницкая ул., 20. E-mail: omolyarenko@gmail.com

(обеспечивающих выполнение этого полномочия) данных. В связи с этим логичным представляется предположение, что наибольшая роль официальной статистике отводится в ресурсных государствах¹ (и государствах с большой удельной долей ресурсной составляющей экономики). Иными словами, чем большее количество функций берет на себя государство, тем больший объем информации должно оно собирать и обрабатывать в целях их исполнения. Особое внимание государственной статистике вынуждены были уделять государства, стремившиеся перераспределить значительное количество ресурсов, – социалистические страны, и начавшие в противовес им расширение социальных программ «государства всеобщего благосостояния» (европейские страны, США со временем наращивания государственных гарантий). Первые – для учета всех имеющихся ресурсов, а также координации и контроля их потоков вне рыночной формы экономики; вторые – для удовлетворения социальных потребностей уязвимых категорий населения. Именно с этим связаны, как правило, следующие за периодами расширения государственных социальных обязательств действия по развитию и расширению систем статистики.

В соответствии с принципом субсидиарности существенное число полномочий и функций, связанных с жизнеобеспечением населения (социальная сфера), в «продвинутых» государствах оказывается предметом ведения (или делегируется с вышестоящего уровня на уровень) органов местного самоуправления (или органов муниципальной власти, при отнесении муниципалитетов к государственному управлению). Для выполнения таких полномочий важно, чтобы официальная статистика предоставляла информацию по отдельным муниципальным образованиям².

Верно и обратное – при минимальном вмешательстве государства в экономику и при низком объеме социальных гарантий (и выполняемых государством функций в целом) всеобъемлющая система статистики не требуется. В настоящее время в этом случае государства развивают ее для соответствия стандартам ООН и других международных организаций, чтобы принимать участие в международных сопоставлениях рейтингах и пр., но для внутреннего функционирования государства она не является необходимой.

Таким образом, можно заключить, что вопрос об актуальности совершенствования системы органов статистики и методологии сбора и ведения статистических данных встает только в том случае, если цель нашего государства состоит в сохранении и увеличении степени вмешательства в экономику. Существующая же в настоящее время система адекватно отвечает потребностям, актуальным в условиях минимального вмешательства в рыночные отношения, сужения общественного сектора экономики.

Анализ материалов международной научно-практической конференции «Российская государственная статистика и вызовы XXI века», прошедшей в Москве в июне 2011 г. и приуроченной к 200-летию статистической службы России, показал, что мы движемся в сторону утверждения и увеличения ресурсной составляющей российской экономики и укрепления административной компоненты. При этом в данных материалах ни разу не упоминается, что в процессе «рыночных» реформ 1990-х гг. и отделения местного самоуправления от государственной власти государственная служба статистики (Росстат) перестала обеспечивать

информационной основой деятельность муниципалитетов. В то же время для поддержания и улучшения качества жизни населения (что во многом возложено именно на местные власти) и социально-экономического развития территорий актуальными являются вопросы создания системы муниципальной статистики и снабжения муниципалитетов качественной информацией с государственного уровня. Существующая сегодня система сбора и обработки (агрегирования) данных не позволяет сформировать полноценную информационную базу по муниципалитету, даже если бы Росстат предоставлял всю имеющуюся информацию.

Мы намеренно не касаемся в данной статье проблем методологии статистики и предлагаем *организационно-функциональный анализ системы статистики* в России, имеющий, на наш взгляд, первостепенное значение, т.е. показываем содержательные задачи, решаемые органами статистики, построение структуры органов статистики и моделирование информационных потоков, соотнесение системы органов статистики с административно-территориальной структурой государства.

Структура органов статистики и их функции в ретроспективе

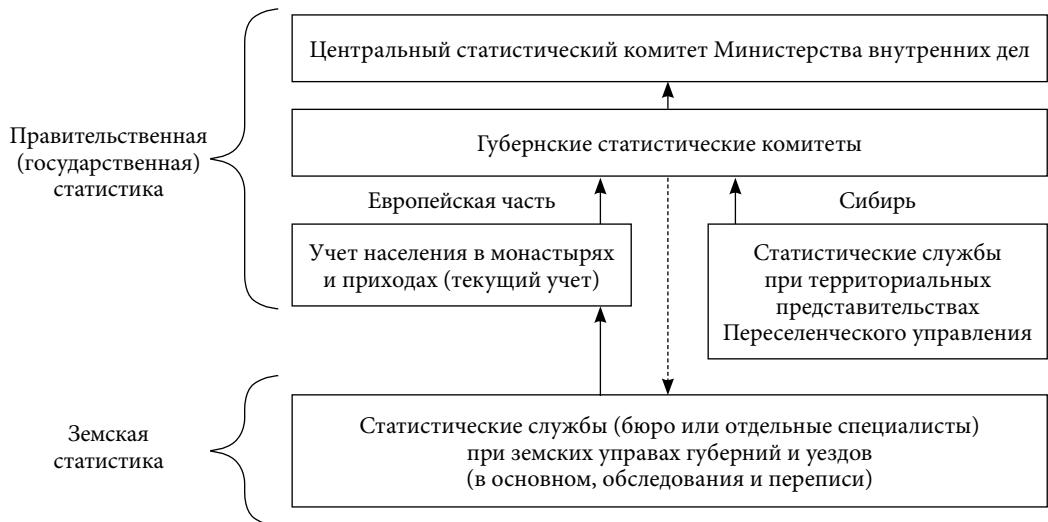
Появление российской государственной статистики связывают с императорским манифестом от 25 июня 1811 г. (несмотря на то что различного рода официальные переписи для государственных нужд проводились и ранее), в соответствии с которым в рамках Министерства полиции было учреждено статистическое отделение для сбора и обработки статистических данных (Российская государственная статистика и вызовы XXI века..., с. 15–16). В 1870-х гг. на территориях европейской части России были созданы статистические бюро на губернском уровне (Ларина, 2009; Российская государственная статистика и вызовы XXI века..., с. 129–143). Существенный объем данных собирался земствами и Церковью.

Основными функциями статистического учета были учет населения, воинской повинности, налогообложения и землепользования. С 1866 г. (по постановлению Священного Синода) священники вели учет родившихся, умерших и вступивших в брак и предоставляли эти данные в губернские статистические комитеты (сначала ежегодно, после реформы 1878 г. – ежемесячно) (Российская государственная статистика и вызовы XXI века..., с. 213–214). В связи с наделением в 1860-х гг. земств широкими полномочиями в деле управления волостями, уездами и губерниями у них появились информационные потребности, которые не могли быть удовлетворены имеющейся системой государственной статистики (слишком узкий круг показателей и разрезность предоставления информации, недостаточная для оценочных целей, – статистические учреждения существовали только до уровня губерний) (Ларина, 2009). Земская статистика, изначально ориентированная на фискальные интересы и продовольственные нужды, впоследствии сместила акцент на изучение быта и экономики крестьянского хозяйства, структуры семейных бюджетов, структуры населения, здравоохранения, образования и пр. (Ларина, 2009; Российская государственная статистика и вызовы XXI века..., с. 17–25). Отметим, что на территории Сибири в это же время земская статистика практически отсутствовала, а статистические службы создавались и функционировали при переселенческих управлениях (Российская государственная статистика и вызовы XXI века..., с. 129–143).

Общая организационная форма российской официальной статистики в начале XX в. представлена на рис. 1.

Рисунок 1

Схема учреждений статистики в России в начале XX в.



При этом на уровне местного самоуправления обследования проводились как по инициативе земств губерний, так и по инициативе земств уездов, а информация представлялась в разрезе как губерний и уездов, так и волостей [8].

Таким образом, фактическая система органов статистики дореволюционного периода была полнее предполагающейся структурой государственного управления в рамках административно-территориального деления страны. Государственный уровень сбора информации был двух-, а на отдельных территориях и по отдельным показателям – трехступенчатым. Земская статистика, формировавшая информационную базу органов местного самоуправления (земств), была уникальным для того времени феноменом. Причем данная обширная практика может быть использована при выстраивании системы информационно-аналитического обеспечения современных российских органов местного самоуправления.

Интересны отдельные факты изменения организационной структуры текущего учета. В 1920 г. была отменена осуществлявшая по линии Церкви система учета населения. Это привело к катастрофической ситуации, которая была более-менее исправлена только к 1925 г. благодаря созданию и укомплектованию системы ЗАГСов (Российская государственная статистика и вызовы XXI века..., с. 129–143).

Советская система органов статистики полностью соответствовала административно-территориальному делению страны (Ларина, 2009). Безусловно, роль государственной статистики в это время меняется как формально: «Оно (ЦСУ) должно быть не «академическим» и «независимым» органом, а органом социалистического строительства, проверки, контроля, учета...» (Российская государственная статистика и вызовы XXI века..., с. 19), – так и фактически, за счет совмещения в системе статистики функций планирования и отчетности (единство бухучета и статистики), – она стала в первую очередь статистикой народного хозяйства (Ларина, 2009). Государственная статистика советского вре-

мени была сильно подвержена идеологическому влиянию, в связи с чем зачастую специалистами сознательно выбирались методы сбора и расчета показателей, искажающие конечный результат в сторону более благоприятного. Несмотря на это, в сравнении с западной системой статистики советская часто воспринималась как «статистический рай» с точки зрения работы с респондентами, оперативности и достоверности получаемых данных (благодаря упомянутому единству бухучета и статистики, обязательности, санкциям за недостоверность, стабильной институциональной структуре и пр.) (Российская государственная статистика и вызовы XXI века..., с. 129–143).

Рисунок 2

Уровни системы органов статистики в советское время³



Централизация сбора и разработки отчетности предприятий и строек по отраслям народного хозяйства в ЦСУ произошла в 1950-х гг. С этого времени отраслевые министерства преобладающую часть данных получали через систему органов государственной статистики (Володарский, 1978). Безусловно, объем и методология сбора не были инвариантными в течение всего советского периода. Так, с началом перестройки на нижних уровнях административно-территориального деления появилась острая потребность в дополнительной социально-экономической информации, сбор которой не был предусмотрен государственной программой статистических работ. Такая деятельность считалась незаконной и могла повлечь административную ответственность. Проблема была решена Госкомстатом СССР, разработавшим систему сквозных статистических показателей для единиц всех уровней административно-территориального деления (Ларина, 2009).

Современная российская государственная статистика

Территориально-отраслевая организация системы статистики в СССР позволяла получать адекватные данные в разрезе самых мелких единиц административно-территориального деления (заметим, что в тот период нижние формы территориальной организации населения совпадали с нижним уровнем административно-территориального деления, что объяснялось тем, что местного самоуправления как такового не было и муниципальное управление представляло собой нижний уровень государственной власти).

В настоящее время слабая координация информационных потоков между органами государственной власти существенно снижает качество и объем статистических данных, а муниципальные образования не являются единицами административно-территориального деления, в связи с чем статистика по муниципальным образованиям собирается и предоставляется отрывочно и не соответствует потребностям органов местного самоуправления.

Рисунок 3



Власти муниципалитетов оказываются крайне уязвимыми. Даже если они в состоянии содержать собственную службу статистики, ее данные, по сути, оказываются нелегитимными⁴. Муниципальное образование оперирует данными о численности и структуре «своего» населения, не являющимися релевантными. Численность населения в муниципальном образовании ежегодно рассчитывается территориальным отделением Росстата субъекта на основе данных последней переписи и фиксируемых изменений, а затем «спускается» (как и многие другие данные) органам местного самоуправления. Кроме того, органы местного самоуправления лишены возможности сбора дополнительных данных, так как действующее законодательство обязывает респондентов⁵ предоставлять информацию только субъектам официального статистического учета, к которым относятся исключительно «федеральные органы государственной власти, иные федеральные государственные органы, Центральный банк Российской Федерации (Банк России), осуществляющие формирование официальной статистической информации в установленной сфере деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации»⁶.

Методологию сбора упомянутой ведомственной статистики координирует Росстат – служба разрабатывает формы статистических наблюдений, по ко-

торым ведомства собирают информацию. При этом информационное взаимодействие между Росстатом и ведомствами слабое, несмотря на то что данные отраслевых ведомств зачастую оказываются качественнее данных Росстата. Так, ряд социально-экономических показателей, получаемых из информационных систем ПФР, значительно полнее и достовернее фиксируются Росстатом (фонд заработной платы, распределение работников по размеру заработной платы и пр.). Из-за несопоставимости этих данных возникают проблема границ их применения, трудности с планированием бюджета ПФР (фактическая нелигитимность внутренних данных) (Российская государственная статистика и вызовы XXI века..., с. 229–231).

Сегодня, в соответствии с практикой организации информации на сайтах территориальных отделений Федеральной службы государственной статистики⁷, под муниципальной статистикой понимаются перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления и перечень показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования. 13 показателей первого перечня утверждены Указом Президента РФ от 28 апреля 2008 г. N 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов». Еще 27 утверждены Постановлением Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. N 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. N 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и подпунктом «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. N 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». Причем, согласно Постановлению Правительства N 1317 (методике мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов), «для проведения мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления используются официальные данные, представленные в докладах глав местных администраций городских округов и муниципальных районов». А «основным источником информации для заполнения типовой формы доклада является официальная статистическая информация». Проследим информационные потоки для отдельных показателей:

- *число субъектов малого и среднего предпринимательства в расчете на 10 тыс. человек населения:* Районный представитель территориального отделения Росстата → (Региональное) Территориальное отделение Росстата → Исполнительный орган местного самоуправления → Администрация субъекта РФ и (Региональное) Территориальное отделение Росстата;
- *доля обучающихся в муниципальных общеобразовательных учреждениях, занимающихся во вторую (третью) смену, в общем числе обучающихся в муниципальных общеобразовательных учреждениях:* муниципальные общеобразовательные учреждения → исполнительный орган местного самоуправления (отдел образования) → исполнительный орган государственной власти субъекта РФ (отдел/департамент образования) → (региональное) территориальное отделение Росстата → исполнительный орган местного самоуправления (предположительно, отдел социально-экономического

развития или другой, подготавливающий доклад Главы) → администрация субъекта РФ и (региональное) территориальное отделение Росстата.

Ряд показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования, собираются, в том числе, с помощью формы статистического наблюдения № 1 – МО «Сведения об объектах инфраструктуры муниципального образования».

Данный набор показателей «муниципальной статистики» (всё, перечисленное выше) представляет собой хорошую (хотя и не достаточную) базу данных, которые агрегированы преимущественно в разрезе муниципальных районов и городских округов и предоставляются муниципальным образованиям в полном объеме (по конкретному муниципалитету) только по договору с территориальным отделением Росстата за плату.

Применимость данных выборочных обследований территориальных отделений Росстата муниципальными образованиями также минимальна, во-первых, из-за их проведения преимущественно в разрезе субъекта. Для муниципалитетов большинство показателей будут нерепрезентативными (например, при обследовании предпринимательской активности или выборочных обследованиях домашних хозяйств) (Самойлова, 2008). Во-вторых, из-за ненужности таких данных для непосредственной работы. Органам местного самоуправления нужны «сплошные» показатели по конкретным экономическим субъектам (количество занятых, уплата налогов и пр.), а не результаты выборочных обследований.

Из практики муниципального управления⁸

Администрация городского округа Кольцово Новосибирской области в 2005 г. заключила договор об оказании информационных услуг с территориальным органом Федеральной службы государственной статистики по Новосибирской области. Стоимость данных услуг зависит от количества выбранных пунктов⁹, частоты предоставления информации по ним; в 2013 г. она составила 93 964 руб.

Если информации Облстата не хватает для деятельности, из Администрации отправляют запрос (за подписью Главы муниципального образования) в территориальное отделение соответствующего федерального органа исполнительной власти (МВД, ФМС и др.). В бюджет и социально-экономический паспорт закладываются именно данные Облстата, причем, как правило, сведения, содержащиеся в инвестиционном паспорте муниципального образования, не соответствуют данным государственной статистики (инвестпаспорт стараются делать максимально близким к реальному положению вещей, тогда как при составлении бюджета должны использоваться исключительно данные государственной статистики).

Существуют определенные трудности, так как статистические данные за год приходят только к середине мая следующего года, а специалисты Администрации городского округа к этому времени должны уже составить и разослать значительное количество отчетов – показатели приводятся в соответствие с данными статистики к концу года.

В разных отделах Администрации муниципального образования уровень потребности в дополнительной информации (от Росстата или других ведомств) различен. Так, по оценке муниципального служащего, деятельность социально-экономического отдела на 80–90% обеспечивается данными, поступающими от Росстата в рамках договора об оказании информационных услуг, и, по сути, этот договор «работает» преимущественно на данный отдел.

Надо отметить, что наличие такого договора с Облстатом существенно снижает взаимодействие между отделами Администрации городского округа: например, необходимые данные муниципальных учреждений не направляются в социально-экономический отдел напрямую соответствующим структурным подразделением (как это было до 2005 г.), а проходят через Администрацию субъекта, Облстат, затем возвращаются в местную администрацию, но уже в другое ее структурное подразделение.

Приведем пример искажения информации о численности населения. Согласно данным паспортного стола, население округа Кольцово на 1 января 2013 г. составляет чуть более 14 тыс. человек. Облстат на ту же дату представляет цифру 13 776 человек. Согласно подсчетам УФМС, на территории должно находиться 15 500 человек. Частично такое несоответствие оценок объясняется разницей между наличным и постоянным населением и спецификой классификации УФМС прибывающего населения (погрешностями в методике подсчета, приводящими к двойному учету части прибывающих) (Российская государственная статистика и вызовы XXI века..., с. 236–239). Остается открытym вопросом: чьи данные наиболее точны?

Система сбора информации в сельском поселении «Гусельниковский сельсовет» организована иначе. Межведомственное информационное взаимодействие здесь преимущественно одностороннее – сельская администрация отправляет данные в районную администрацию и в территориальные отделения федеральных органов исполнительной власти. Предоставление информации запрашивается только у администрации района, редко – в полиции (которая, кстати, фиксирует данные в разрезе поселений). Сводная статистика на постоянной основе администрации поселения от района не предоставляется. Запросы и данные в район направляются исключительно по отраслевому принципу (например, от специалиста по образованию поселения в отдел образования района). Всю необходимую недостающую информацию сотрудники сельской администрации собирают самостоятельно, чаще по неформальным каналам (данные по деятельности и количеству индивидуальных предпринимателей (фермеров)). Новорожденных и умерших регистрируют в похозяйственной книге¹⁰ (при этом информационного обмена с районным ЗАГСом нет).

Какими могут быть позитивные следствия качественного информационного взаимодействия между органами местного самоуправления и государственными ведомствами на территории муниципалитета, например территориальным отделением ФНС¹¹? Основное из них, в данном случае, увеличение собственных доходов бюджета за счет передачи УФНС уточняющей информации об объектах налогообложения, налогоплательщиках, налоговой базе.

В частности, искрениется асимметрия информации в данных по НДФЛ. Муниципальные образования, со своей стороны, могут предоставлять УФНС

информацию о фактически осуществляющих деятельность хозяйствующих субъектах на территории муниципалитета т.е. выводить организации «из тени», за счет чего увеличивать сборы по этому налогу. УФНС же может предоставлять местной администрации данные о деятельности предприятий на территории муниципалитета (например, для подсчета среднего уровня заработной платы).

При исчислении земельного налога наилучшим является вариант трехстороннего межведомственного взаимодействия – УФНС, Росреестра и администрации муниципального образования. Базы данных (информация о владельцах, виде пользования земельным участком, долях владения граждан, стоимости, адресе и пр.), которые передает Росреестр УФНС, в частности для составления квитанций по налогоплательщикам – физическим лицам, находятся в плохом состоянии. В связи с этим необходимо наличие информационного взаимодействия с муниципальными образованиями – для уточнения сведений.

Органы налоговой инспекции также стараются информировать органы местного самоуправления о выгоде от оповещения ими межрайонных инспекций ФНС о деятельности предприятий в части поступлений от ЕНВД. Однако позиция властей муниципальных образований по данному вопросу не однозначна. Органы местного самоуправления могут склоняться к мнению, что удобнее мотивировать предприятие на оказание спонсорской помощи, чем фиксировать его показатели и передавать их ФНС для уплаты всего объема налогов хозяйствующим субъектом. В этом случае спонсорская помощь, с одной стороны, является формой сокрытия налогов, с другой – достаточно мобильным финансовым фондом муниципального образования, который может быть использован, например, в экстренных ситуациях при необходимости срочного реагирования.

В Новосибирской области муниципальные образования занимаются преимущественно вопросами местного значения и не делают «дополнительной» работы (неинициативны в оказании помощи УФНС). По мнению руководителя УФНС региона, бюджеты многих муниципальных образований можно было бы увеличить как минимум в два раза за счет вывода из тени предприятий и легализации зарплат.

В качестве выводов

Несомненно, для полноценной оценки ситуации нужно комплексное освещение механизмов получения необходимой для деятельности информации органами местного самоуправления на большем количестве муниципалитетов¹² – как посредством самостоятельного сбора данных о физических и юридических лицах, так и через процедуры межведомственного взаимодействия, с освещением в обоих случаях формальных и неформальных практик.

И все же на данный момент можно констатировать, что:

- необходимо усиливать горизонтальное взаимодействие органов государственной и муниципальной власти на территории и легализовать внутреннюю муниципальную и ведомственную статистику (проводить сравнительную методологическую оценку правильности подсчета одинаковых показателей, собираемых разными ведомствами, и утвердить наиболее верный либо корректировать их с учетом друг друга);

- следует наладить информационный обмен между структурными подразделениями местной администрации (касается главным образом городских округов и муниципальных районов) – сотрудники отделов далеко не всегда знают, какие данные существуют по другим отраслевым профилям, при этом часть показателей пересекается;
- важно собирать наибольшее количество показателей в разрезе поселений, а не только муниципальных районов и городских округов (касается как Росстата, так и остальных ведомств);
- особое внимание стоит уделить похозяйственным книгам как важнейшему источнику информации о социально-экономическом положении в сельской местности (в городах похозяйственный учет развит слабо, в сельской же местности он функционирует еще с советского времени, благодаря чему наложены механизмы сбора информации¹³). Важные показатели могут быть не учтены в связи с проведением принципов анонимности и конфиденциальности данных¹⁴;
- необходимо наладить взаимодействие районных отделов государственной статистики и администраций муниципального района, а также городских и сельских поселений в его составе. Сейчас районный отдел занимается сбором информации и предоставлением ее области, где данные агрегируют, обрабатывают, анализируют. При организации двухстороннего взаимодействия между этими структурами появляется возможность корректировки показателей, получения обеими сторонами уточняющей информации.

ЛИТЕРАТУРА

1. Володарский Л.М. Центральное статистическое управление при Совете Министров СССР // Большая советская энциклопедия. – М.: Советская энциклопедия, т. 28: Франкфурт-чага. – 1978. – 615 с. / Электронный ресурс <http://dic.academic.ru/dic.nsf/bse/148664/%D0%A6%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D0%B5> (дата обращения: 01.09.2013).
2. Кауфман А. Земская статистика // Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефона. Т. XIIа. – СПб. – 1894. – С. 492–499.
3. Ларина Т.Н. Этапы развития и перспективы территориальной статистики в России // Известия Оренбург. гос. аграрного ун-та. – 2009. – № 3 (23). – С. 151–155.
4. Российская государственная статистика и вызовы XXI века: материалы международной научно-практической конференции, посвященной 200-летию образования российской статистической службы (Москва, 23–24 июня 2011 г.) / Федеральная служба государственной статистики. – М., 2011. – 283 с.
5. Самойлова М.А. Основные направления реформирования официального статистического учета в Российской Федерации (региональный аспект) // Учет и статистика. – Ростов-на-Дону. – 2008. – № 2 (12). – С. 215–218.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Термин введен С.Г. Кордонским (см.: Кордонский С.Г. Ресурсное государство: сборник статей. М.: REGNUM, 2007. – 108 с.).
- ² Выполнимо в разных формах – как через систему государственной статистики со сбором информации в разрезе муниципалитетов, так и через содержание муниципальными образованиями собственных статистических служб (специалистов-статистиков) для сбора и обработки данных.
- ³ Структура практически инвариантна для всего советского периода, хотя часто менялись названия и ведомственная подчиненность ЦСУ (при СНК СССР; после обнаружения противоречий между данными ЦСУ и Госплана – упразднено как самостоятельный наркомат и передано Госплану; с 1948 г. – самостоятельный орган при Совете Министров СССР).
- ⁴ Согласно гл. 3, ст. 71, п. «р» Конституции РФ, официальный статистический учет находится в ведении Российской Федерации. И хотя в данном случае речь идет о распределении полномочий между Федерацией и субъектами, право органов местного самоуправления на самостоятельный сбор информации в действующем законодательстве не закреплено. Прописано только их полномочие по «организации сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования, и предоставлению указанных данных органам государственной власти в порядке, установленном Российской Федерацией» (Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003 N 131 – ФЗ, ст. 17, п. 1, ч. 6).
- ⁵ «Респонденты – созданные на территории Российской Федерации юридические лица, органы государственной власти и органы местного самоуправления, филиалы, представительства и подразделения действующих на территории РФ иностранных организаций... граждане, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица субъекты малого и среднего предпринимательства» (Постановление Правительства РФ от 18.08.2008 N 620 «Об условиях предоставления в обязательном порядке первичных статистических данных и административных данных субъектам официального статистического учета», п. 3).
- ⁶ Федеральный закон от 29.11.2007 N 282 – ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации», ст. 2, п. 4.
- ⁷ Например, на сайте Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Красноярскому краю <http://krasstat.gks.ru> или на сайте Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Нижегородской области <http://nizhstat.gks.ru/> (но шаблон един).
- ⁸ Практический материал собран во время Летней школы кафедры местного самоуправления «Самоорганизация местных обществ и ее институциональные аспекты», проведенной за счет средств НИУ ВШЭ и Фонда поддержки социальных исследований «Хамовники».

- ⁹ Каждый из пунктов содержит группу показателей, например «Сведения об инвестициях (ф. П-2), инвестиции в финансовые активы, источники инвестиций».
- ¹⁰ Похозяйственные книги – тема для отдельного исследования. Они являются первичной формой административного учета населения, но в то же время принятие Минсельхозом нового порядка ведения похозяйственных книг (Приказ Минсельхоза России от 11 октября 2010 г. N 345 «Об утверждении формы и порядка ведения похозяйственных книг органами местного самоуправления поселений и органами местного самоуправления городских округов») в корне дискредитирует весь институт муниципального похозяйственного учета и снижает количество собираемой информации (причем «отсутствующие» позиции часто необходимы многим ведомствам для работы, например национальный состав для РОВД и УФМС). За органами местного самоуправления закреплено право вносить в похозяйственную книгу дополнительную информацию по своему усмотрению, но на данный момент не ясно, будут ли они делать это на практике.
- ¹¹ Сведения из интервью с руководителем УФНС России по Новосибирской области А.В. Легостаевым.
- ¹² Т.е. дальнейшие экспедиции в рамках исследовательского гранта «Информационно-аналитическая основа принятия управленческих решений органами местного самоуправления» – предполагается изучение еще 16 муниципальных образований (всех видов) в четырех субъектах РФ.
- ¹³ Здесь различие намеренно проводится не по виду муниципального образования, а по статусу населенного пункта.
- ¹⁴ Есть вероятность, что администрации продолжат собирать такие дополнительные данные, как уровень образования, место работы, национальность, так как понимают важность таких сведений и то, что многие ведомства будут запрашивать эту информацию (тот же национальный состав), однако отсутствие их в закрытом перечне обязательных для сбора сведений оставляет возможность утери важных и уникальных статистических данных.

INFORMATION BASIS OF AUTHORITIES' ACTIONS AT THE LOCAL LEVEL

Molyarenko Olga A.

Analyst, Laboratory for Local Administration, HSE, graduate student
of the Department of Local Administration, HSE.

Address: National Research University Higher School of Economics,
20 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russian Federation.
E-mail: omolyarenko@gmail.com

Abstract

The analysis of local self-government practices conducted on the basis of the Laboratory for Local Administration field researches and scientific literature study reveals the information deficit of local authorities. The Federal State Statistics Service provides full information for federal and regional authorities, while substantial part of statistics is too aggregated or superficial to be used by municipalities. In accordance with these facts the following subject of the investigation was formulated – used by local authorities mechanisms of collecting information about socio-economic conditions in the municipal unit.

The purpose of the article is to identify all the sources of information that are used by local self-government bodies to tackle the problem of information deficit and to fill the gaps in state statistics. In order to achieve the goal both theoretical and empirical materials were used. One of the sources is interdepartmental communication with the local offices of government authorities such as police, migration service, pension fund, tax service and others. Another tool is to collect data themselves, but such statistics is difficult to gather, because local authorities are not empowered to do this, so natural and legal persons have not to provide data to them. Furthermore, the internal municipal statistics would be illegitimate and practically not applicable for usage. So, to solve the problem of information deficit, at least the following measures should be implemented: 1) to obligate government authorities to provide information to the local self-government, 2) to improve the horizontal information exchange between local authorities and territorial offices of government authorities in the municipality; 3) to legalize internal statistics of local self-government bodies (now state authorities accept only collected by State Statistics Service figures, which are often incorrect).

Keywords: local self-government bodies, state statistics, state statistics bodies, statistics services, data exchange, interdepartmental communication, Russian Federation Federal State Statistics Service.

REFERENCES

1. Volodarsky L.M. (1978). *Tsentral'noe statisticheskoe upravlenie pri Sovete Ministrov SSSR. Bol'shaya sovetskaya entsiklopediya 1969–1978* [The Central Statistical Bureau of the Council of Ministers of the USSR. The Great Soviet Encyclopedia 1969–1978],

- Moscow, Sovetskaya entsiklopediya, vol. 28. – 615 p. Available: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/bse/148664/%D0%A6%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D0%B5> (accessed: 1 September 2013).
2. Kaufman, A. (1894). *Zemskaya statistika. Entsiklopedicheskii slovar' Brokgauza i Efrona [Zemstvo Statistics. Encyclopedic Dictionary Brogkauz and Efron]*. St.-Petersburg: Encyclopedic Dictionary Brogkauz and Efron, vol. XIIa, pp. 492–499.
 3. Larina, T.N. (2009). Etapu razvitiya i perspektivu territorial'noy statistiki v Rossii [The Stages of Development and the Prospects of Territorial Statistics in Russia]. *Izvestiya Orenburgskogo gosudarstvennogo agrarnogo universiteta*, vol. 3, n. 23, pp. 151–155.
 4. *The Russian State Statistics and the Challenges of the XXI Century: the Materials of the International Scientific and Practical Conference dedicated to the 200th Anniversary of the Russian Statistics Service Foundation (Moscow, June 23–24, 2011)* / Federal State Statistics Service. – Moscow, 2011. Available: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/rostat/smi/konf-200.pdf
 5. Samoulova, M.A. (2008) Osnovnue napravleniya reformirovaniya ofitsial'nogo statisticheskogo ucheta v Rossiskoi Federatsii (regional'nyi aspect) [The Main Directions of Official Statistics Reform in the Russian Federation (the Regional Aspect)]. *Uchet i statistika*, vol. 2, n. 12, pp. 215–218.

ПРАКТИКА РАБОТЫ ТОВАРИЩЕСТВ СОБСТВЕННИКОВ ЖИЛЬЯ В РОССИИ*

Борисова Е.И.**

Аннотация

Товарищества собственников жилья (ТСЖ) – некоммерческие организации, представляющие собой объединения собственников жилья в многоквартирных домах, создаваемые для совместного управления комплексами недвижимого имущества, – существуют в России уже более 20 лет. Деятельность товариществ можно условно разделить на три периода, отличающихся динамикой развития: 1) до 2005 г., с медленным ростом числа ТСЖ и отсутствием целенаправленной кампании по их созданию, а также соответствующей инициативы жильцов; 2) с 2005 по 2011 г., когда было образовано подавляющее число ТСЖ, многие из которых оказались «липовыми»; 3) с 2012 г. – с ликвидацией как «липовых», так и вполне дееспособных ТСЖ. Анализ деятельности ТСЖ привел к выводу о том, что на данный момент изменение числа этих организаций определяется в большей степени стимулирующими или, напротив, ограничивающими мерами извне, нежели осознанными действиями самих собственников жилья. Следствием изучения присущих ТСЖ проблем, многие из которых и сейчас еще сохраняют свою актуальность, и их обобщения стало выделение их в основные блоки: неготовность собственников взять управление в свои руки; высокий износ берущихся под управление домов; неоднородность состава жильцов в них; несовершенства законодательства и правоприменения; монополизированность и аффилированность с властью организаций жилищно-коммунального хозяйства и управляющих компаний.

Ключевые слова: товарищество собственников жилья (ТСЖ); собственники жилья; управление многоквартирными домами; реформа ЖКХ; жилищное законодательство; рынок жилищно-коммунальных услуг; переходный период; Россия.

Товарищества собственников жилья (ТСЖ) – это некоммерческие ассоциации жильцов многоквартирных домов, создаваемые для совместного управления находящейся в их общем ведении собственностью. Двадцатилетняя история создания ТСЖ в России насчитывает множество проблем, многие из которых остаются не решенными и по сей день. Вместе с тем создание ТСЖ дало надежду на появление у собственников жилья стимулов

* Автор выражает благодарность А.В. Ермишиной за обсуждение материалов работы и новейших проблем ТСЖ.

** Борисова Екатерина Ивановна – кандидат экономических наук, научный сотрудник Международного центра изучения институтов и развития, доцент кафедры институциональной экономики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Адрес: 101000 Москва, Мясницкая ул., 20. E-mail: eborisova@hse.ru

к тому, чтобы следить за своим домом и подъездом и обращать внимание на происходящее во дворе, т.е. создало предпосылки для возникновения не-посредственной заинтересованности и ответственности за то место, где они живут. И имеющиеся примеры успеха ТСЖ подтверждают правомерность возлагавшихся на ТСЖ надежд.

Данная работа представляет собой попытку более или менее систематического описания происходивших с начала 1990-х гг. процессов, а также периодизации истории ТСЖ. В частности, предлагается рассматривать три периода в динамике ТСЖ: 1) с начала 1990-х гг. до 2005 г., 2) 2005–2012 гг., 3) с 2012 г. до настоящего времени, – а также выделять основные движущие мотивы создания (или ликвидации) ТСЖ в течение каждого из них.

В статье кратко суммируются тенденции реформирования сектора жилищно-коммунального хозяйства и дается представление о роли ТСЖ в них; анализируются история ТСЖ, правовые рамки создания и деятельности ТСЖ, а также прошлые и нынешние проблемы ТСЖ.

Реформирование ЖКХ в переходный период. Роль ТСЖ¹

Около 20 лет назад в России начался процесс приватизации жилья – с принятого в 1991 г. «Закона о приватизации жилищного фонда в Российской Федерации». При этом передача населению прав на частное владение квартирами не сопровождалась передачей финансовых обязанностей по их содержанию – подавляющую часть стоимости жилищно-коммунальных услуг продолжало оплачивать государство. Создание такой ситуации весьма спорно, и вполне вероятно, что описанные права и обязанности должны были быть переданы одномоментно, как это было сделано, например, в Прибалтике и Казахстане (Ясин, 2006). Кроме того, обязанности по содержанию и ремонту всего многоквартирного дома также по-прежнему лежали на муниципалитетах, что создало уникальный в мире прецедент муниципального жилого дома с приватизированными квартирами (Глазунов, Самошин, 2008).

Последующие меры были во многом направлены на выход из сложившейся таким образом промежуточной ситуации, а также на создание рынка жилищно-коммунальных услуг и модернизацию соответствующей инфраструктуры. При этом предполагалось, что население, получив квартиры в собственность, закономерно предъявит спрос на управление общим имуществом домов с целью улучшения качества предоставляемых жилищно-коммунальных услуг и ресурсосбережения (Housing and Communal..., 2003). Но в условиях низких доходов реальных стимулов для этого возникнуть не могло, о чём говорят и результаты исследования, проведенного Институтом экономики города (Практика реформы..., 2004). Кроме того, этому препятствовало и отсутствие навыков управления домом, понимания сути этого процесса, а также общий недостаток опыта добровольной самоорганизации. Поэтому за все годы преобразований активным участником процесса выступало государство, то реально передавая свои функции населению (порой на принудительных, а не стимулирующих началах), то препятствуя этому процессу.

Основное бремя по содержанию и ремонту жилищного фонда и соответствующей инфраструктуры перешло к муниципальным органам власти. В середине 1990-х гг., когда процесс передачи проходил наиболее интенсивно, доля государственной собственности в общей площади жилищного фонда упала с 42% до 10% (см. табл. 1). Возросшие таким образом финансовые обязательства не соответствовали реальным возможностям муниципалитетов – проведенное Всемирным банком исследование (Housing and Communal..., 2003) свидетельствует о подавляющей доле (в 20–37%) расходов на ЖКХ в общей сумме расходов местных бюджетов. Следствием стало низкое качество предоставляемых услуг, высокие издержки, расточительное использование ресурсов, ухудшение состояния жилищного фонда и сетей инфраструктуры и т.п.

Таблица 1

Доли частной, государственной и муниципальной собственности (от общей площади жилых помещений, %)

	1990	1995	2000	2005	2009
Частная	32,6	52,9	65,3	77,1	84,3
Муниципальная	25,2	29,6	26,5	16,5	11,0
Государственная	41,7	10,2	6,3	6,4	4,5

Источник: Росстат.

За годы реформ сложилась определенная нормативно-правовая база, регулирующая отношения в этой сфере. Основным законом на настоящий момент выступает принятый в 2005 г. «Жилищный кодекс», который помимо определения основных рамок работы жилищно-коммунального сектора стал своего рода попыткой выхода из возникшей с начала реформ ловушки – теперь собственникам вменялось в обязанность следить за общим имуществом в домах (Ясин, 2006). При этом в последние годы он подвергается значительной переработке, в особенности стоит отметить значительное изменение его положений в 2011 г. Базовые направления реформирования сектора до недавнего времени определяла Подпрограмма «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса РФ» в рамках Федеральной программы «Жилище» на 2002–2010 гг., продленной до 2015 г.

В целом главной целью реформы было сделать людей активными участниками рынка, заказчиками и контролерами качества предоставляемых им жилищно-коммунальных услуг. В чем-то эти цели были достигнуты, в чем-то нет. Часть обязательств в итоге была передана в руки населения, и те реформы, которые можно назвать первоочередными – касающиеся улучшения финансового состояния сектора, – в целом были осуществлены. Однако долгосрочные меры, нацеленные на формирование структур управления домами с заинтересованными потребителями услуг и конкурентного рынка, их предоставляемого, пока реализованы не были. Большинство населения связывает реформу с постоянным ростом тарифов на оплату услуг (Практика реформы..., 2004), многочисленными злоупотреблениями в свя-

зи с созданием товариществ собственников жилья; позитивное восприятие является скорее редкостью, чем общим правилом. Нельзя не отметить и зависимость преобразований в секторе ЖКХ от политических тенденций (Практика реформы..., 2004), что, безусловно, накладывает свой отпечаток на принимаемые решения и вызывает те или иные проблемы.

Важно заметить, что различные преобразования в секторе взаимоувязаны и эффективная работа товариществ собственников жилья не может быть налажена без соответствующих мер по другим направлениям реформы. Крайне важны реформа оплаты жилья и коммунальных услуг и социальной поддержки населения при оплате жилищно-коммунальных услуг и реформа в сфере управления и развития коммунальной инфраструктуры – две других части реформы ЖКХ (Сиваев, 2009). Поэтому помимо анализа особенностей работы ТСЖ и в целом реформы системы управления домами имеет смысл кратко рассмотреть их основные действия и результаты, так или иначе затрагивающие ТСЖ.

Реформа системы оплаты жилищно-коммунальных услуг

При образовании ТСЖ собственники берут на себя солидарную ответственность по оплате услуг. Ранее проблемами с должниками занимались муниципалитеты, в ТСЖ они перешли к коллективу собственников, которым теперь необходимо решать их самостоятельно. Таким образом, изменения в размере платы за услуги, предоставлении финансовой поддержки населению и т.п. имеют непосредственное влияние на ТСЖ.

В советский период бремя расходов по оплате жилищно-коммунальных услуг лежало на плечах государства и участие населения было крайне не значительным — например, в 1992 г. оно составляло 1% в жилищных услугах и 8% – в коммунальных (Практика реформы..., 2004). Причем тарифы не менялись. Подобная ситуация сверхдотационности отрасли не могла сохраниться, необходимо было повышение доли, вносимой населением, которая в конечном счете должна была достичь 100%.

Однако возможность уплаты полной стоимости жилищно-коммунальных услуг тесно связана с потенциальной способностью людей ее вносить, т.е. с их доходами. Поэтому в условиях смены экономической модели и серии кризисов, сопровождавшихся высокой инфляцией и падением доходов, было бы нереалистично ожидать скорого решения подобного вопроса. Кроме того, требовалась разработка системы социальной поддержки населения – в виде субсидий и льгот.

Процесс перехода к 100%-ной оплате характеризовался установлением федерального и региональных стандартов оплаты жилищно-коммунальных услуг. При этом для каждого региона определенная по стране норма служила лишь верхней границей, а введение полной оплаты осложнялось не только экономическими, но и политическими соображениями. Поэтому эта мера постоянно отсрочивалась, вводились новые сроки установления 100%-ного федерального стандарта, и, например, первый в России город, перешедший на 100%-ную оплату, – Череповец – пережил в связи с этим немало проблем (Практика реформы..., 2004). В итоге стандарт был установлен в 2005 г.,

и хотя и сейчас часть населения вносит неполную плату за услуги, за годы реформ произошел колоссальный рост его участия. В 2007 г. степень участия населения составила 94% (Сиваев, 2009).

За время перехода к новым стандартам оплаты жилищно-коммунальных услуг реформировалась и система предоставления субсидий и льгот. Первая действует с 1994 г., и за годы преобразований испытала две новации. Во-первых, был введен новый формат – действовавшая до принятия «Жилищного кодекса» норма уменьшения платежей была заменена на полное возмещение затрат жильцами при компенсации им того объема денежных средств, в котором предусмотрена субсидия. Во-вторых, изменилась формула расчета субсидии – после принятия «Жилищного кодекса» субсидия стала выделяться исходя из регионального стандарта условий проживания, а не на основе стоимости жилищно-коммунальных услуг в каждой отдельно взятой квартире.

Что касается системы предоставления льгот, то происходившее с ней фактически вступало в противоречие с политикой разгрузки местных бюджетов и уменьшения дотационности отрасли. Льготы существовали и в советское время, но в переходный период число их получателей заметно выросло. 1990-е годы сопровождались введением огромного числа категорий льготников (ветеранов, инвалидов, чернобыльцев и др.), которое привело к тому, что в 2002 г. 40% населения получало те или иные льготы. Притом часто это были далеко не наиболее нуждающиеся, с низкими доходами семьи. Таким образом, эффективность подобного механизма социальной поддержки оказалась достаточно низкой (Сиваев, 2009); механизм в итоге не обеспечивал выполнения возложенных на него функций. Кроме того, подобные объемы социальной поддержки государство было оказать не в силах, из-за чего возникла проблема необеспеченных финансированием льгот.

В 2004 г. была начата так называемая реформа по монетизации льгот – замене денежных скидок на реальные выплаты. Это должно было, во-первых, превратить получателя льгот из пассивного в активного, имеющего возможность выбора и наиболее эффективного расходования полученных им средств, и, во-вторых, способствовать улучшению финансового положения предприятий жилищно-коммунального хозяйства (Сиваев, 2009). Значительные полномочия при этом передавались на уровень регионов, что в итоге привело к появлению трех моделей реформирования. Появились федеральные и региональные льготники. Но, как в результате любой реформы, были и проигравшие, причем их оказалось немало, что привело к массовым протестам населения. Кроме того, распределение льгот по-прежнему подчинялось принципу категориальности, а значит, важнейшая проблема этого механизма социальной поддержки осталась.

В целом, каковы бы ни были результаты перехода к 100%-ной оплате жилищно-коммунальных услуг и реформ субсидий и льгот, важно заметить имевшую место их несогласованность как между собой, так и с политикой доходов населения. «Требование уплаты населением 100% стоимости ЖКУ без соответствующих изменений в политике доходов – нарушение внешней комплементарности» (Ясин, 2006). Начиная с 2001 г. темп роста тарифов

опережал динамику повышения номинальных располагаемых доходов населения (там же)². И по-прежнему значительная доля населения получала ту или иную поддержку – в 2009 г. 8,3% семей являлись получателями субсидий и 26% населения пользовались социальной поддержкой по оплате жилищно-коммунальных услуг. Это, в свою очередь, подрывает финансовую стабильность ТСЖ (подробнее об этом см. далее).

Развитие жилищно-коммунальной инфраструктуры

При приватизации какой-либо из сфер экономики важно, чтобы организации имели доступ к рыночной инфраструктуре, необходимой для их эффективного функционирования. В случае ТСЖ речь идет о жилищно-коммунальной инфраструктуре, развитие которой оказывает непосредственное влияние на их эффективность.

До начала реформ предприятия, обеспечивающие управление и эксплуатацию домов, находились сначала в государственной собственности, а затем, в 1991 г., были переданы в муниципальную. Целью преобразований было возникновение коммерческих фирм, разделение функций управления и содержания, а также развитие конкуренции в тех сферах, где это возможно (понятно, что развитие конкуренции в секторе коммунальных услуг ограничено, здесь традиционно действуют естественные монополии). Все это должно было способствовать притоку инвестиций в отрасль, повышению качества услуг и снижению издержек, уменьшению дотационности предприятий сектора.

В коммунальном секторе в начале 2000-х гг. появились частные операторы, среди которых, как отмечает С.Б. Сиваев, можно выделить трех позиционирующих себя на национальном уровне – ОАО «Российские коммунальные системы», ОАО «Евразийское водное партнерство», ОАО «Росводоканал». Иностранный бизнес развития пока не получил. На настоящий момент частные фирмы занимают 81% рынка электроснабжения, 69% – теплоснабжения, 92% – газоснабжения, 61% – водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод. Приметой относительно недавнего времени стало появление долгосрочных договоров аренды: с 2004 по 2009 г. их было заключено свыше 20 со сроками действия от 15 до 49 лет и охватом населения в 13 млн. человек (Сиваев, 2009).

Начал развиваться бизнес и в сфере предоставления услуг по содержанию и ремонту домов, чему способствовало разделение функций заказчика и подрядчика и то, что условия для этого здесь наиболее благоприятны. В данное время 86% рынка составляют частные операторы. Можно говорить о некотором улучшении качества услуг. Тем не менее нередки злоупотребления, особенно при проведении капитального ремонта домов.

В то же время управление домами по-прежнему является монополией бывших муниципальных предприятий, формально высокая доля коммерческих фирм в 88% обманчива, новообразованные среди них представлены слабо, в частности по причине высоких рисков ведения бизнеса, его аффилированности с местными органами власти. Редкостью является не только проведение конкурсов на управление домами, но и само наличие выбора между управляющими компаниями. Нередко встречается недобросовест-

ное поведение последних. Рыночные нормы управления домами на данный момент развиты недостаточно. Обсуждается введение норм саморегулирования в отрасли, которое, однако, может привести не к положительному, а к отрицательному эффекту – росту монополизированности и выдавливанию с рынка добросовестных компаний, барьерам на вход, увеличению слияния с властными структурами.

В итоге инфраструктуру рынка можно охарактеризовать как слаборазвитую. Качество услуг теперь испытывает значительные вариации, в частности, появился их элитарный сегмент, однако для большей части населения оно остается по-прежнему невысоким. По мнению экспертов, важными составляющими реформы в этой области должны стать внедрение и повсеместное использование системы типовых договоров между участниками рынка, а также повышение прозрачности работы предоставляющих жилищно-коммунальные услуги населению организаций и управляющих компаний. Важную роль может сыграть и активность собственников, в частности организация ими контроля выполняемых работ.

Реформа системы управления многоквартирными домами

До начала 1990-х гг. управление домами было исключительной монополией государства. С началом рыночных преобразований дома были переданы в муниципальную собственность, а обязанности по их содержанию и ремонту – муниципальным органам власти. С середины 1990-х гг. этому направлению реформы уделялось самое большое внимание, а с 2004 г. по сути изменилась государственная политика в этой области (Сиваев, 2009) – в управлении домами делалась ставка на ТСЖ.

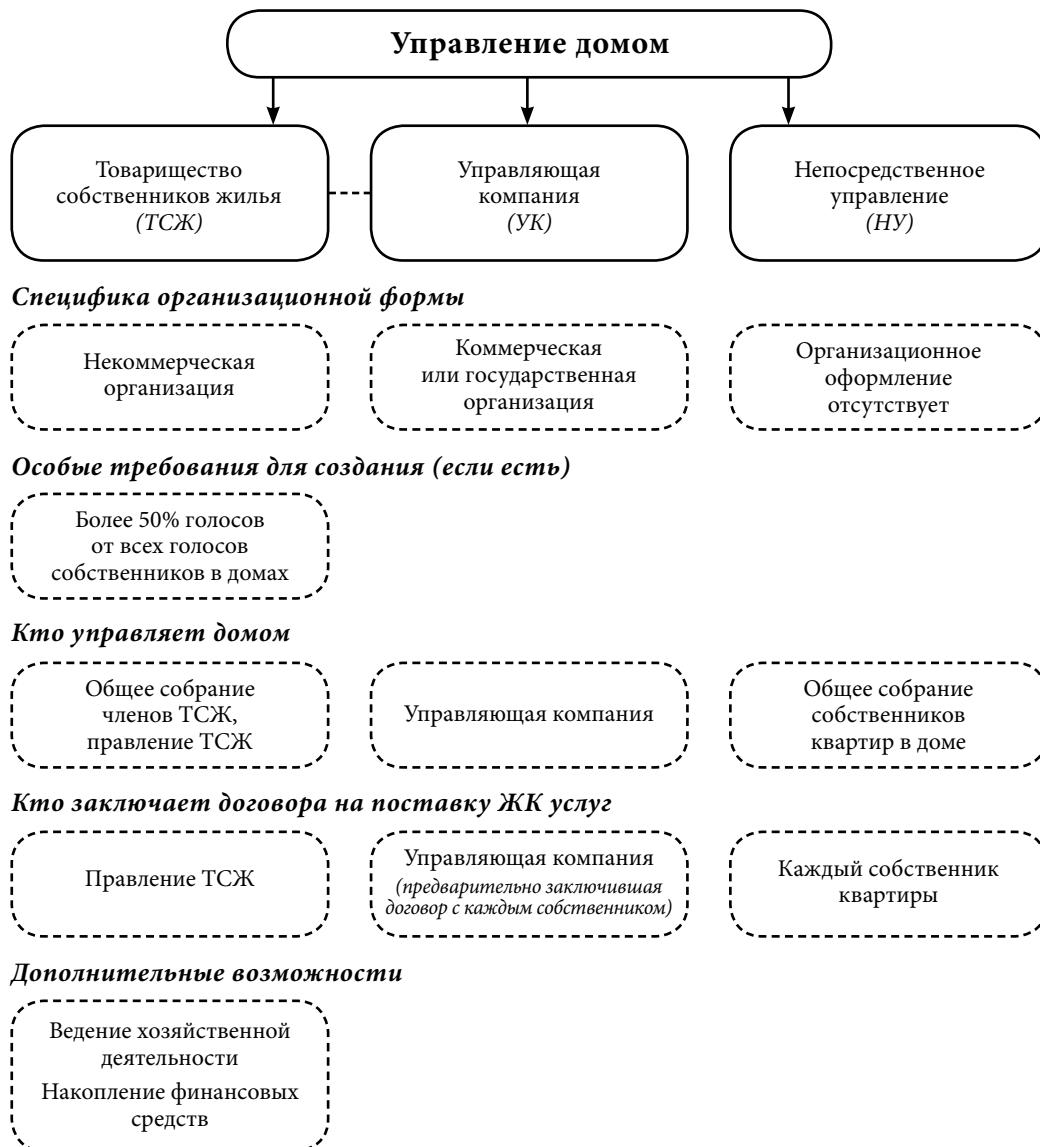
Согласно «Жилищному кодексу», в настоящее время существует три альтернативных способа управления домами – наём управляющей компании, создание товарищества собственников жилья (или иного аналогичного объединения собственников в юридическое лицо: жилищного или жилищно-строительного кооператива – ЖСК, ЖК, которые появились еще в советское время) или непосредственное управление. Наиболее распространены первые две формы, при этом форма работы с управляющей компанией фактически воспроизводит прежнюю (с той лишь разницей, что подразумевалось создание конкурентного рынка, где наряду с муниципальными предприятиями получил бы развитие коммерческий бизнес). Непосредственное управление приспособлено под нужды небольших домов, что было специально оговорено в «Законе о товариществах собственников жилья», регулировавшем управление домами до принятия «Жилищного кодекса». В «Жилищном кодексе» ограничение было снято, что привело к использованию этой формы и для крупных домов, например в Астрахани и Челябинске, где преобладает именно непосредственное управление.

На рисунке 1 приведено сравнение основных форм управления. При каждом из трех способов управления (непосредственное управление; ТСЖ и другие аналогичные организации; управляющая компания) возможны различные варианты распределения полномочий между жильцами-собственниками и управляющими и обслуживающими организациями.

А главные отличия форм управления состоят, во-первых, в наличии или отсутствии юридического оформления, которым является ТСЖ, ЖСК или другой специализированный потребительский кооператив, и, во-вторых, в исполняющих решения лицах/организациях (Способы и модели управления..., 2008). Но почему была сделана ставка именно на ТСЖ?

Рисунок 1

Сравнение способов управления домами³



Для передачи инфраструктуры жилых домов из муниципального ведения в совместную собственность жильцов (и таким образом создания ТСЖ) имеются серьезные основания. Качество муниципального управления жилыми домами вызывает многочисленные нарекания, а нерациональное расходование средств, потери и злоупотребления обременяют региональные

и местные бюджеты. К важным преимуществам коллективной собственности следует отнести, во-первых, более сильные стимулы для надлежащего содержания жилых домов – от этого зависят повседневный комфорт жильцов и рыночная стоимость их квартир, и, во-вторых, лучшую осведомленность жильцов о проблемах своих домов и качестве коммунальных услуг. Неслучайно такая форма управления жилыми домами получила широкое распространение во многих странах.

Для России подобный институт управления жильем является новым, хотя нельзя сказать, что жилищная самоорганизация в ней отсутствовала вовсе. Советский период истории предлагает множество ее примеров: домкомы, жилищные товарищества, жилищно-строительные кооперативы (ЖСК), уличные комитеты, молодежные жилищные комплексы (МЖК). Ее примеры есть и в дореволюционной России, когда наиболее обеспеченные слои населения брали под свой контроль благоустройство и улучшение условий проживания (Шомина, 2008). Однако подобные формальные и неформальные жилищные инициативы носили по преимуществу локальный характер, явление жилищного самоуправления не стало массовым, а навыки управления жильем – привычными и традиционными. Основную роль в обеспечении населения жилищно-коммунальными услугами продолжала играть власть, сохраняя возможность для пассивности жителей.

Нараставшая необходимость передачи жилищного фонда в руки собственников, с одной стороны, и их пассивность – с другой, привели к законодательному установлению срока, к которому должен был быть окончательно сделан выбор в пользу того или иного способа⁴. Однако сам срок не раз переносился. При этом в случае отсутствия выбора со стороны жильцов муниципальные органы власти обязаны провести конкурс по выбору для их дома управляющей компании.

Среди выбранных форм управления доминирующей, на середину 2011 г., остаются управляющие компании, которые работают почти с 45% многоквартирных домов. При этом многие из них созданы из прежде муниципальных предприятий, которые просто сменили форму собственности на частную. По сути это означает сохранение *status quo* в более трети домов. В непосредственном управлении находится около 43% домов. Столь широкое распространение этой формы явилось реакцией на несовершенства рынка – стремлением избежать рисков, связанных с работой управляющих компаний простым отказом от работы с ними, а также нежеланием людей работать с подконтрольными муниципалитетам управляющими компаниями (Сиваев, 2009). В то же время ТСЖ, на которые в ходе реформы делалась ставка, оказались в меньшинстве. На их долю (вместе с жилищными кооперативами и иными специализированными потребительскими кооперативами) приходится только 13%. Различные попытки склонить выбор жильцов в их сторону (как, например, создание программы выделения средств на капитальный ремонт через Фонд содействия реформированию ЖКХ в обмен на создание ТСЖ) породили множество злоупотреблений, но соотношения различных форм управления коренным образом не изменили.

ТСЖ в России: правовые рамки, динамика, проблемы

Динамика ТСЖ

Несмотря на то что формирование ТСЖ в России идет с начала 1990-х гг., реальный период их становления начался с 2000-х. Начальный период медленного роста сменился экспоненциальным увеличением их числа и последовавшим затем спадом (рис. 2). Таким образом, в динамике ТСЖ можно отчетливо выделить три периода: 1) до 2005 г., 2) 2005–2011 гг., 3) с 2012 г. до настоящего времени.

Первый период характеризовался небольшим приростом числа ТСЖ и явным отсутствием целенаправленной политики властей (и тем более массовой инициативы людей) по их созданию. В этот период действовало сначала «Временное положение о кондоминиуме», затем «Закон о товариществах собственников жилья», определивший законодательные рамки ТСЖ и послуживший толчком для запуска процесса. Однако выбор способа управления не был обязательным для всех многоквартирных домов и многое зависело от инициативы и поддержки властей, поэтому по-настоящему массовым образование ТСЖ не стало (Анализ законодательства и практики..., 2007). За это время было создано порядка 10 тыс. ТСЖ – столько, сколько сейчас можно найти всего в нескольких крупных городах.

Основной массив ТСЖ образовался в течение второго периода, с 2005 по 2011 г. Это было время после принятия «Жилищного кодекса», вменившего теперь в обязанность жильцам всех многоквартирных домов выбор одного из способов управления. Были в этот период и другие законодательные инициативы, а также усилия властей, нацеленные на рост числа ТСЖ. В частности, Федеральный закон «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» 2007 г., призванный содействовать проведению капитального ремонта в жилых домах путем выделения финансовой поддержки из соответствующего Фонда и в итоге спровоцировавший волну «липовых» ТСЖ, т.е. товариществ, созданных с теми или иными нарушениями (по поддельным документам, вопреки желанию жильцов и т.п.). Возможность получения средств из фонда при создании определенного числа ТСЖ в муниципалитете сыграла злую шутку. Всего за год, с середины 2007 г. до середины 2008 г., количество ТСЖ выросло более чем на 20 тыс., что сопоставимо с числом образованных за все предыдущие 15 лет; в одной только Москве было создано более 4 тыс. ТСЖ. А в конце периода, в 2011 г., по всей России насчитывалось уже почти 90 тыс. ТСЖ (см. рис. 2). Но вполне закономерно, что подобный искусственный рост числа ТСЖ вскоре сменился спадом – третьим периодом в предложенной периодизации, связанным с массовой ликвидацией сверху «липовых» ТСЖ⁵.

При этом недавно начавшийся третий период наряду с прекращением действия созданных без воли жильцов ТСЖ обнаруживает и иные тенденции, которые тем не менее тоже ведут к сокращению числа ТСЖ. Это ликвидация вполне дееспособных ТСЖ⁶ и банкротство ТСЖ⁷. Так или иначе, полноценную картину изменения числа ТСЖ в этот период можно будет составить лишь через некоторое время.

Но в целом имеющаяся динамика ТСЖ явно указывает на отсутствие стабильности и предсказуемости, а также на серьезную зависимость образования ТСЖ от политики властей. На данный момент изменение числа ТСЖ определяется в большей степени стимулирующими или, напротив, ограничивающими мерами извне, нежели осознанными действиями самих людей – собственников жилья.

Рисунок 2



Источник: Росстат.

Правовые рамки создания и работы ТСЖ

В настоящее время основные положения, регулирующие создание и работу ТСЖ, заложены в соответствующих главах «Жилищного кодекса», вступившего в действие 1 марта 2005 г. и после этого неоднократно дорабатывавшегося и перерабатывавшегося. До этого момента создание и работу ТСЖ регулировал «Закон о товариществах собственников жилья», вышедший в 1996 г., а еще ранее – «Временное положение о кондоминиуме», на основе которого было создано всего 375 ТСЖ.

С принятием «Жилищного кодекса» выбор ТСЖ или иного способа управления стал необходимым для каждого дома, были установлены сроки, к которым жильцы должны были определиться с той или иной опцией. Кроме того, изменениям подверглась процедура регистрации ТСЖ, определения доли собственника в общем имуществе, был введен термин «многоквартирный дом» вместо употреблявшегося до этого «кондоминиум», а также установлен запрет на создание нескольких ТСЖ в одном доме – в целом, как говорят эксперты, начался новый этап в становлении ТСЖ (Анализ законодательства и практики..., 2007).

В «Жилищном кодексе» ТСЖ определяются как некоммерческие организации, которые представляют собой ассоциации жильцов – собственников квартир, создаваемых для совместной эксплуатации и развития общей инфраструктуры жилых домов (как многоквартирных, так и нет) и прилегаю-

щих территорий. Как упоминалось ранее (см. раздел 2), ТСЖ – это одна из форм управления домами. В его функции входят как собственно управление и обеспечение надлежащего санитарно-технического состояния общего имущества домов, так и такие, как обеспечение соблюдения собственниками их обязанностей по содержанию и ремонту общего имущества и представление интересов собственников (связанных с общей собственностью) в суде. Кроме того, ТСЖ обладают правом ведения хозяйственной деятельности в интересах товарищества – сдачи помещений в аренду, стен для размещения на них рекламы, строительства и т.п.

Для создания ТСЖ необходимо более 50% голосов⁸ от общего количества голосов собственников в домах, где планируется выбор ТСЖ; при этом ТСЖ может быть создано как в одном доме, так и путем объединения нескольких соседних. Примечательно, что вновь созданное ТСЖ не обязано включать в свой состав всех живущих в данном доме; обязательно лишь, чтобы площадь собственности у входящих в ТСЖ превышала 50%. Таким образом, законодательно закреплена возможность наличия собственников квартир, не являющихся членами ТСЖ, – это отличает ТСЖ от зарубежных аналогов и породило немало проблем, о которых будет сказано далее.

Работу ТСЖ регулирует принятый им устав, однако базовые правовые рамки определяет уже упоминавшийся «Жилищный кодекс». Согласно этим рамкам, высшим органом управления товарищества выступает общее собрание его членов, на котором принимаются решения по вопросам жизни ТСЖ. При этом основная часть вопросов требует одобрения по процедуре простого большинства голосов присутствовавших на собрании членов, которые, в свою очередь, должны представлять не менее 50% собственности. Таким образом, получается, что решения в ТСЖ могут быть приняты небольшой частью проживающих в доме собственников квартир – только 12,5%.

Из числа членов ТСЖ также избирается правление во главе с председателем, являющееся исполнительным органом товарищества и наделяемое правами самостоятельного принятия решений по ряду вопросов, но подотчетное общему собранию членов товарищества. При этом степень свободы правления ТСЖ, определенная в общем для всех ТСЖ виде в «Жилищном кодексе», зависит также от устава товарищества – последний может ограничить круг вопросов, по которому правление вправе выносить решения⁹. Управление ТСЖ может также осуществлять профессиональный управляющий (физическое или юридическое лицо) – см. таблицу 2.

У ТСЖ также существует вышеупомянутая (см. раздел 2, в частности рисунок 1) возможность найма управляющей компании – в этом случае ТСЖ заключает договор управления и осуществляет контроль за выполнением обязательств по нему. Что касается управляющей компании, то она может как полностью управлять домом, так и, например, только обеспечивать сбор платежей с жильцов (Чередов, 2007). Содержание и ремонт общего имущества могут обеспечиваться как силами собственного персонала управляющей компании, так и, например, посредством штатного персонала ТСЖ (табл. 2).

Таблица 2

Возможные способы работы ТСЖ

	1	2	3
Управление	Правление ТСЖ	Управляющий – физическое лицо	Управляющий – юридическое лицо или управляющая компания
Содержание и ремонт	Собственники помещений		
	Штатный персонал ТСЖ		
	Подрядчики по договору с ТСЖ		
			Персонал управляющей компании
			Подрядчики по договору с управляющей компанией

Источник: Способы и модели управления..., 2008.

Примечательно, что контроль работы ТСЖ осуществляют все собственники квартир, которые вне зависимости от наличия членства в ТСЖ вправе предъявлять претензии к качеству услуг ТСЖ, а также получать по запросу все необходимые материалы о состоянии дома и деятельности товарищества – протоколы общих собраний, сметы доходов и расходов, техническую документацию на дом и т.п. Другими механизмами подотчетности выступают уже упоминавшееся общее собрание членов ТСЖ (контролирующее правление) и ревизионная комиссия, избираемая все тем же общим собранием и проводящая ревизию финансовой деятельности ТСЖ не реже чем раз в год; при этом члены комиссии и члены правления не могут пересекаться.

В целом ТСЖ как организация предоставляет жильцам дополнительные возможности, которые отсутствовали у каждого из них по отдельности: накопление средств с тем, чтобы, например, распорядиться ими для проведения капитального ремонта или использовать для проведения дополнительного благоустройства общего имущества; право брать кредит в банке; строительство нового жилья для членов товарищества и в целом осуществления застройки на принадлежащих ТСЖ территориях. При этом новые помещения могут использоваться в том числе для получения дохода. Кроме того, ТСЖ, как отмечают эксперты Института экономики города (Практика реализации Жилищного кодекса..., 2007), дают лучшую возможность контролировать расходы и защищать проживающих в ТСЖ перед исполнителями услуг. Использовать совместные силы и средства для отстаивания общих интересов собственников квартир с помощью ТСЖ также проще. Но как организация ТСЖ обязано платить налоги, а также обладает рисками банкротства, ставшими особенно явными в третий временной интервал предложенной периодизации.

Проблемы ТСЖ

История создания ТСЖ в России демонстрирует примеры вполне удачных и дееспособных институтов, удовлетворяющих целям и замыслам их создания¹⁰. В поддержку образования ТСЖ и создания в обществе спроса на них появляются все новые инициативы¹¹ и создаются различные объеди-

нения¹², вокруг создания ТСЖ разворачивается коммерческий бизнес консультирования и обучения¹³. Однако чаще приходится слышать о разного рода проблемах, преследующих ТСЖ начиная с их возникновения и создавших устойчивый негативный стереотип ТСЖ¹⁴.

В прессе нередка информация о принудительной организации ТСЖ либо всяческих препятствиях на пути их создания¹⁵ (в том числе «захват» управления ДЕЗами, ЖКС и подобными организациями), вмешательстве власти в ТСЖ, диктате ресурсоснабжающих организаций, отсутствии равноправного положения ТСЖ в судебных спорах и т.п. Таким образом, ТСЖ не только не реализуется как институт свободной самоорганизации людей (из-за чего проблемы, которые в целом характерны для такого рода институтов, могут еще более обостряться)¹⁶, но и сталкивается с весьма жесткими и неблагоприятными рамками своего существования.

Большинство препятствий, с которыми сталкиваются ТСЖ, можно подразделить на следующие основные группы:

- 1) неготовность собственников взять управление в свои руки;
- 2) несовершенства законодательства и правоприменения;
- 3) особенности рынков жилищно-коммунальных услуг и управляющих организаций – монополизированность и аффилированность с муниципальными органами власти;
- 4) вмешательство органов власти;
- 5) специфика берущегося под управление актива (домов) – высокий износ и смешанная структура собственности в пределах одного дома, неоднородность проживающих там собственников жилья.

Все они прослеживаются во втором и третьем периодах и в какой-то степени в первом. От периода к периоду менялись только детали вопросов, но сами проблемные блоки оставались прежними. Кроме того, проблемы связаны друг с другом, что, с одной стороны, усложняет ситуацию, но, с другой – означает, что инициативы, нацеленные на решение одной из проблем, могут иметь положительный исход и для других.

1) Неготовность собственников взять управление в свои руки

Отсутствие знаний и опыта для управления домом, недостаток информированности и понимания смысла создания ТСЖ, распространенность связанных с ТСЖ мифов¹⁷, а также общая нехватка в России социального капитала в виде низкого уровня доверия и активности (см., например, Доклад о состоянии гражданского общества..., 2010) и отсутствия платежной дисциплины¹⁸ затрудняют самоорганизацию людей в ТСЖ. Это все влечет за собой отказ от создания новых ТСЖ – то, что можно назвать отсутствием спроса на институт ТСЖ, – и осложняет работу уже существующих. Вышесказанное подтверждают и имеющиеся исследования – в Москве (Анализ практики работы..., 2011), Ростове-на-Дону и Азове (Ермишина, Клименко, 2010), Владивостоке, Биробиджане, Чите и Улан-Удэ (Андреев и др., 2009).

Так, опрошенные в Москве председатели ТСЖ одной из основных проблем товариществ считают именно низкую активность собственников – ее отметили 60% респондентов, 50% назвали проблему задолженности по оплате услуг ЖКХ, 55% предложили расширить предоставление населению кор-

ректной информации (Анализ практики работы..., 2011). Согласно данным обследования в городах Дальнего Востока (Андреев и др., 2009) менее трети собственников готовы взять управление домом в свои руки, при этом 26% почти ничего не знают о реформе ЖКХ, а 35% говорят также о невозможности получения подобной информации из органов местного самоуправления. Аналогично о проблемах информированности отзовались и жители Ростова-на-Дону и Азова – 43% среди опрошенных в первом и 34% – во втором также практически ничего не знают о реформе (Ермишина, Клименко, 2010).

Существуют некоторые инициативы, которые пытаются решать обозначенные проблемы, – например, сеть школ Жилищного просвещения¹⁹, сайт «Тысяча советов о жилье»²⁰, однако о качественном улучшении ситуации говорить, видимо, преждевременно. Между тем плохая информированность и низкий уровень активности собственников могут, в свою очередь, породить еще одну проблему – даже более серьезную – «захвата» ТСЖ правлением. Механизм подотчетности в этом случае оказывается неработающим, и правление, таким образом, получает полную свободу рук, дающую возможность для извлечения из ТСЖ прибыли для себя²¹.

2) Несовершенства законодательства и правоприменения

Многочисленные проблемы связаны с законодательными рамками существования ТСЖ. В общем виде эксперты выделяют лакуны в «Жилищном кодексе», противоречие между федеральным законодательством и муниципальным, а также между подзаконными правовыми актами, отсутствие на местном уровне средств для реализации заложенных в федеральных законах положений, низкое качество муниципальных правовых актов, несоответствие законов сложившимся договорным отношениям на рынке ЖК услуг (Поддержка собственников..., 2008). Среди частных проблем можно назвать: сложности определения состава общей собственности и связанных с ее использованием доходов и расходов (Пути развития..., 2009); проблемы с передачей помещений и земли под домом в коллективную собственность²² и неотрегулированность проблем согласования интересов жильцов с собственниками нежилых помещений, например предпринимателями²³; отсутствие закрепленных в «Жилищном кодексе» и реально действующих санкций в отношении уклоняющихся от платы за жилищно-коммунальные услуги; часто встречающееся отсутствие обеспеченности льгот и временные лаги в получении необходимых для их покрытия денежных сумм; законодательно закрепленная возможность наличия собственников – не членов ТСЖ.

Так, ощутимым препятствием на пути успешной работы ТСЖ выступает неопределенность прав собственности на подвалы и чердаки. В соответствии с «Жилищным кодексом» эти помещения могут находиться в общей долевой собственности членов ТСЖ, однако зачастую они оказываются уже приватизированными частными фирмами. Таким образом, потенциальный источник дохода от сдачи этих помещений в аренду для большого количества домов оказался утраченным. По этой же причине у ТСЖ зачастую нет приемлемых условий для организации рабочих мест для персонала ТСЖ и проведения собраний их членов. Последнее оборачивается организацией собраний во дворе, что безусловно, не способствует увеличению и без

того невысокой явки жильцов. При этом в соответствии с «Жилищным кодексом» помещения с инженерными коммуникациями обязаны находиться в собственности ТСЖ, однако принятие соответствующих судебных решений в случае, если они оказались приватизированными, зачастую сопряжено с большими издержками и, что особенно важно, может происходить не в пользу ТСЖ. Это приводит к определенным рискам в работе ТСЖ, так как в этой ситуации они не обладают оперативным доступом к коммуникациям и в случае аварии не способны быстро отреагировать на сложившуюся ситуацию (например, перекрыть воду).

Имеет смысл еще раз вернуться и к проблеме неоплаты жилищно-коммунальных услуг – только теперь с позиций отсутствия реально действующих санкций, способных ее решить. Как упоминалось ранее, «недосбор» составляет в среднем 12%, и недавнее исследование ТСЖ Москвы (Анализ практики работы..., 2011) показало, что председатели называют его в числе первоочередных проблем ТСЖ. Среди разбираемых судами дел из области гражданского права иски о взыскании платы за жилищные и коммунальные услуги составляют ощутимую часть²⁴. Однако на практике собственника невозможно выселить из помещения, отключить его от подачи коммунальных услуг также затруднительно.

И наконец, еще одна проблема, имеющая непосредственные проекции на финансовую устойчивость ТСЖ, связана с отсутствиемной обещанности льгот и с временными лагами в их получении. Это фактически перекладывает финансовое бремя расходов на плечи других жильцов, усложняет принятие коллективных решений в ТСЖ и заставляет председателя ТСЖ изыскивать способы для покрытия бюджетного дефицита.

Тенденцией последнего периода также стало банкротство ТСЖ – за наличие у него задолженностей по оплате жилищно-коммунальных услуг и с целью отъема общей собственности. Эта процедура явным образом не запрещена законодательством и таким образом легальна; решить проблему, как считают эксперты, может четкая формулировка соответствующего положения в «Жилищном кодексе»²⁵.

Как отмечают эксперты, в последние шесть лет жилищное законодательство претерпевало существенные изменения. Вносились изменения в законодательные акты, появлялись новые, в целом предпринимались различные действия, нацеленные как на совершенствование правовых рамок, так и на создание стимулов у собственников к управлению своими домами. Однако остроты стоящих на повестке дня проблем это не сняло.

3) Особенности рынков жилищно-коммунальных услуг и управляющих компаний

Отсутствие реального выбора между предоставляемыми жилищные услуги организациями в значительной степени обесценивает вновь созданные ТСЖ и фактически подрывает идею создания этого института²⁶. Серьезным препятствием выступает также аффилированность участников рынка ЖК услуг и управляющих компаний с муниципальными органами власти. Управляющими компаниями нередко выступают приватизированные муниципальные предприятия (жилищно-эксплуатационные конторы и т.п.),

качество услуг которых от смены формального статуса не изменилось. Проблемой является и почти повсеместное отсутствие договоров на управление между управляющими компаниями и ТСЖ. Нередка бюрократическая волокита при попытках договориться с участниками рынка ЖК услуг и случаи недобросовестного поведения управляющих компаний (Поддержка собственников..., 2008).

Так, уже созданное ТСЖ может столкнуться с попыткой его «захвата» управляющей компанией²⁷, аналогичной по сути упомянутому ранее внутреннему «захвату» ТСЖ правлением. Потенциальную возможность для этого дает законодательно закрепленное право жителей не входить в ТСЖ²⁸. В этом случае жильцы «выманиваются» из ТСЖ, ТСЖ ликвидируется за недостатком нужного количества членов и управление домом переходит к управляющей компании. Другой возможностью такого внешнего «захвата» является создание «ручного» ТСЖ, когда жильцы фактически устраниются из процесса принятия решений, и таким образом управляющая компания получает возможность полностью контролировать имущество ТСЖ и извлекать незаконную выгоду в процессе обеспечения ТСЖ услугами.

4) Вмешательство органов власти

Вмешательство власти в разные периоды было неравнозначным, и наиболее сильные его проявления относятся ко второму и третьему периодам. Именно в это время появилась инициатива создания Фонда реформирования ЖКХ, подстегнувшая образование ТСЖ и старания властей обеспечить необходимое число ТСЖ. Во второй период были приняты поправки в «Жилищный кодекс», обязавшие ТСЖ вести реестр своих членов и давать его в органы власти, согласовывать с властями изменения в своем уставе. Наконец, в эти годы появились инициативы по усилению контроля за организациями сферы ЖКХ, введению саморегулирования в области управления многоквартирными домами, имеющие под собой основу в виде повышения качества и минимизации злоупотреблений, но способные породить нарушения другого рода.

При этом регулирование рынков, безусловно, входит в задачи государства, однако чрезмерное вмешательство противоречит природе ТСЖ как института добровольной и осознанной самоорганизации людей и не дает реализоваться замыслу реформы. В свою очередь, усиленный контроль за управляющими компаниями и поставщиками жилищно-коммунальных услуг может привести к фильтрации добросовестных организаций и ограничению конкуренции на соответствующих рынках.

5) Специфика берущегося под управление актива

Характеристики домов, которые ТСЖ может взять под управление, весьма неблагоприятные. Изношенность жилищного фонда, смешанная структура собственности в домах и социально-экономическая неоднородность состава собственников создают дополнительные препятствия на пути их успешной работы.

Так, плохое физическое состояние домов²⁹ увеличивает текущие издержки их содержания и не способствует найму добросовестных управляющих компаний. В то же время капитальный ремонт может быть жильцам

не под силу. Решением проблемы, казалось бы, должен был послужить созданный в 2007 г. Фонд по реформированию ЖКХ, призванный обеспечить софинансирование расходов на капитальный ремонт зданий. Однако реализация этой инициативы столкнулась с масштабной коррупцией, недоверием людей, провалами в информационной кампании. Новации «Жилищного кодекса» 2012 г. предложили новый выход – создание региональных фондов по финансированию ремонта и накопление средств на спецсчетах ТСЖ. Однако и здесь не обошлось без серьезных проблем – возможности для накопления средств на спецсчете есть только для ТСЖ из одного дома, другие обязаны перечислять средства в региональный фонд, а затем ждать своей очереди для проведения ремонта. Фактически товарищества принуждают к участию в региональных фондах, которые уже получили метафорическое название полей чудес в стране дураков.

Неоднородность состава – как по формам собственности квартир, так и по социально-экономическому статусу жильцов – создает весомые проблемы в управлении домами, затрудняя принятие коллективных решений. Согласование интересов собственников со схожими предпочтениями в разы проще, чем при наличии между ними различий в понимании приоритетов расходования средств товарищества или, например, размеров взносов. И для старых домов ситуация разнородного состава совсем редкость. В случаях крайней дифференциации рекомендуют даже воздержаться от создания ТСЖ.

Рассмотрение правовых рамок ТСЖ показывает, что товарищества дают собственникам жилья привлекательные и разнообразные опции по организации жизни их дома. Заложенная в «Жилищном кодексе» определенная свобода рук в деле создания правил ТСЖ позволяет находить оптимальные для данного конкретного дома решения с учетом именно его особенностей. Однако на практике это все не реализуется, и вместо свободы творчества мы наблюдаем постоянное вмешательство в ТСЖ административных органов.

Проведенный анализ демонстрирует, что проблемы, стоявшие на начальном этапе реформы, не решены и замысел ТСЖ как добровольного института осознанной самоорганизации для основного большинства домов не реализовался. Во многом это «вина» законодательных рамок, но также и самих собственников, пока, очевидно, неготовых взять управление домами в свои руки. В любом государстве (а ТСЖ – это фактически министерство, воспроизводящее все его основные функции) важную роль играют граждане, и от них зависит, будут ли качественными услуги, будут ли они предоставлены в срок и какими могут быть масштабы нарушений.

ЛИТЕРАТУРА

1. Анализ законодательства и практики создания и деятельности ТСЖ. Фонд «Институт экономики города», 2007.

2. Анализ практики работы товариществ собственников жилья, самостоятельно занимающихся управлением многоквартирными домами. Отчет о научно-исследовательской работе. Фонд «Институт экономики города», 2011. 102 с.
3. Андреев В.В., Достовалов В.Н., Ивайловская Ю.В. Краткий аналитический доклад по результатам исследовательского проекта «Восток-Запад». Тихоокеанская коалиция по содействию реализации реформы местного самоуправления и ЖКХ в Дальневосточном федеральном округе. Владивосток, 2009. 48 с.
4. Глазунов С.Н., Самошин В.С. Жилищный вопрос в России: проблемы и перспективы. М.: Издательство «Омега-Л», 2008. 106 с.
5. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2010 год. М.: Общественная Палата Российской Федерации, 2010. 124 с.
6. Ермишина А.В., Клименко Л.В. В поисках эффективных собственников в многоквартирном доме // Экономическая социология. 2010. № 11 (4). С. 105–136.
7. Оценка состояния, проблем и перспектив развития самоуправления жильем в Российской Федерации. М.: Фонд «Новая Евразия», 2006. 129 с.
8. Поддержка собственников жилья. Отчет по проекту. М.: Фонд «Новая Евразия», Фонд «Институт экономики города», 2008.
9. Практика реализации Жилищного кодекса Российской Федерации. Выбор способа управления многоквартирными домами. М.: Фонд «Институт экономики города», 2007. 12 с.
10. Практика реформы жилищно-коммунального комплекса: Аналитический доклад / Под общ. ред. С.Б. Сиваева. М.: Фонд «Институт экономики города», 2004. 190 с.
11. Пути развития системы управления жилищным фондом в России / Под ред. Л.М. Григорьева, А.Е. Шаститко. М.: МАКС Пресс, 2009. 188 с.
12. Роль управляющих компаний в повышении энергоэффективности в жилых зданиях. Исследование практики российских управляющих компаний. Международная финансовая корпорация, Группа Всемирного Банка, 2010. 28 с.
13. Сиваев С.Б. Реформа ЖКХ в 2003–2008 годах: извилистая дорога к рынку. М.: Фонд «Институт экономики города», 2009. 48 с.
14. Способы и модели управления многоквартирным домом. Проект «Поддержка собственников жилья». М.: Фонд «Институт экономики города», 2008. 20 с.
15. Чередов С.В. Система договорных отношений // Управление многоквартирным домом. 2007. № 9. С. 26–30.
16. Шомина Е.С. Самоорганизация жителей на локальном уровне / В кн.: Факторы развития гражданского общества и механизмы его взаимодействия с государством. Под ред. Л.И. Якобсона. М.: Вершина, 2008. С. 263–289.
17. Ясин Е.Г. Политическая экономия реформы ЖКХ. М.: Фонд «Либеральная миссия», ГУ-ВШЭ, 2006. 52 с.
18. Housing and Communal Services in Russia: Completing the Transition to a Market Economy. World Bank, 2003. 31 p.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ В этой части работы автор в значительной степени опирался на работы Фонда «Институт экономики города», в частности исследование (Сиваев, 2009).
- ² Уровень собираемости платежей, несмотря на это, постоянно возрастал, отражая высказанную в (Ясин, 2006) идею о том, что до определенной доли расходов на жилищно-коммунальные услуги в семейном бюджете люди выступают аккуратными плательщиками.
- ³ При подготовке иллюстрации использованы материалы «Жилищного кодекса», а также статьи «ТСЖ, алгоритм успеха» (Галина Писарчик, при участии Ирины Генцлер (Фонд «Институт экономики города»), Московская жилищная газета «Квартирный ряд», 23 октября 2008 г.
- ⁴ См. 251-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации» и статью 18 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации».
- ⁵ О массовой ликвидации «липовых» ТСЖ см., напр., <http://expert.ru/expert/2011/23/kollektivizatsiya-2/>
- ⁶ См., например, заметку известного эксперта в данной области Юнисовой Е. «Назревшие проблемы в сфере управления многоквартирными домами: пора решать!» (<http://tsg-rf.ru/node/37271>) или коллективное обращение жилищных объединений Москвы в Общественную палату РФ «о проведении общественных слушаний по поводу беспрецедентной “травли” и уничтожения объединений собственников жилья, проявляемых в массовом порядке в масштабах всего города» (<http://tsg-rf.ru/node/37347>).
- ⁷ См., например, <http://www.rg.ru/2013/03/15/kooperativi-site.html>
- ⁸ При этом количество голосов у каждого собственника определяется площадью его квартиры.
- ⁹ Так, согласно «Жилищному кодексу», правление может иметь право на заключение договоров с управляющей компанией и ресурсоснабжающими организациями или с осуществляющими капитальный ремонт подрядчиками. Однако уставом ТСЖ эти пункты могут быть отнесены к исключительной компетенции общего собрания членов ТСЖ.
- ¹⁰ В качестве такого примера см., например, рассказ о положительном опыте ТСЖ ВСК «Перовская, 22, корпус 2» – Татьяна Ушанова. «Полное погружение». Московская жилищная газета «Квартирный ряд», 17 июня 2009 г.
- ¹¹ Среди наиболее известных из них – сеть Школ жилищного просвещения, существующая уже в 15 регионах России (сайт: <http://www.shgp.ru/>); некоммерческое партнерство «Управдом» (www.ypravdom.ru); сайт «Тысяча советов о жилье» (www.tsj.ru).
- ¹² От Ассоциации некоммерческих организаций по содействию развития ТСЖ и ЖСК (<http://tsg-rf.ru/>) до, например, локального Клуба ТСЖ в Центральном административном округе Москвы.
- ¹³ Подробнее см. <http://www.kommersant.ru/doc/2298571>

- ¹⁴ Надо сказать, что проблем не лишены и западные аналоги ТСЖ, однако это проблемы другого характера. В качестве примера см. <http://money.cnn.com/2004/03/09/pf/yourhome/homeownersassociation/>
- ¹⁵ См., например, <http://realty.newsru.ru/article/23nov2007/tszh>
- ¹⁶ Например, проблема коллективных действий, состоящая в данном случае в согласовании интересов собственников по вопросам управления домом, в таких ТСЖ может быть ощутимее.
- ¹⁷ Например, что создание ТСЖ повлечет за собой рост уровня оплаты жилищно-коммунальных услуг, вынудит жильцов продавать свои квартиры и т.п.
- ¹⁸ Регулярные недосборы платежей порождают серьезную проблему нехватки средств на управление и текущий ремонт в ТСЖ и создают препятствия для найма добросовестных управляющих компаний, не согласных нести подобные риски. Согласно исследованию Международной финансовой корпорации из группы Всемирного банка (Роль управляющих компаний..., 2010), средний уровень собираемости платежей составляет 88%.
- ¹⁹ <http://www.shgp.ru/>
- ²⁰ <http://www.tsj.ru/>
- ²¹ Даже небольшое завышение тарифов на услуги, которое будет оставаться незамеченным жильцами, может принести существенный выигрыш правлению. Этой цели может служить и скрытая сдача общих помещений внаем. См., например, <http://echo.msk.ru/blog/rumincheg/1077242-echo/>
- ²² См., например. Позднякова Л. «ТСЖ и закон: опять развод?». Московская жилищная газета «Квартирный ряд», 28 мая 2009 г. О проблемах, возникающих при закреплении земли в собственность ТСЖ, см., например, <http://www.vremya.ru/2008/57/51/201090.html>; <http://izvestia.ru/news/336055>
- ²³ Например, http://perovograd.ru/readarticle.php?article_id=226&mcat_id=
- ²⁴ Можно заметить, что подобные меры против неплательщиков мало того что неэффективны, так еще и в определенной степени подрывают социальный капитал в домах.
- ²⁵ <http://www.rg.ru/2013/03/15/kooperativi-site.html>. С другой стороны, банкротство может быть инициировано самим ТСЖ как способ избавления от долгов.
- ²⁶ Стоит подчеркнуть возможности для развития конкуренции на рынке организаций, предоставляющих услуги по содержанию жилья, и технологические ограничения – на рынке поставщиков коммунальных услуг (Практика реформы..., 2004).
- ²⁷ См., например, <http://www.tsj.ru/forum.asp?ForumID=562&id=282870&act=view>.
- ²⁸ Согласно Жилищному кодексу, для организации ТСЖ достаточно половины собственников, и общее собрание жильцов ТСЖ обязано принять решение о его ликвидации в случае, если менее 50% голосов собственников оказываются в его составе.
- ²⁹ Согласно данным Росстата, почти две трети жилых домов характеризуются степенью износа более 30%; более 15% домов построены до 1945 г.

HOMEOWNERS ASSOCIATIONS IN RUSSIA

Borisova Ekaterina I.

PhD in economics, associate professor of the Department of Institutional Economics, research fellow of International Center for the Study of Institutions and Development, HSE.

Address: National Research University Higher School of Economics, 20 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russian Federation.
E-mail: eborisova@hse.ru

Abstract

The paper analyses homeowners associations (HOAs) in Russia. Systematization of the 20 years' trends in housing and communal services reform is given. Problems of HOA formation are analyzed and three periods with different patterns of HOA creation are defined.

Time interval between early 1990th and 2005 is proposed to be the first period and is characterized as having a slow growth of HOAs, the absence of a clear campaign in favor of HOA creation, and a passive role of homeowners reluctant to form HOAs. The second period is defined from 2005 to 2011 and described as demonstrating a boost of the HOA formation and a big share of faked HOAs. The third period is designated from 2012 and featured with the liquidation of HOAs, both faked and viable. Overall it's argued that the HOA dynamics is determined by stimulating bonuses or suppressing constraints. Homeowners' self-organization and pure initiative are less pronounced.

Numerous problems that HOAs experience are referred to several groups and analyzed in detail. Among them are immaturity of tenants and lack of social capital in apartment buildings; wear and tear of the housing stock and heterogeneity of tenants' composition; legislative obstacles and problems of law enforcement; monopolization and state capture of the vital for HOA life markets of housing and communal services as well as management companies.

Keywords: homeowners associations (HOAs); homeowners; apartment building management; housing and communal services reform; housing laws; market for housing and communal services; transition region.

REFERENCES

1. Andreev, V.V., Dostovalov, V.N. & Ivaylovskaya, Yu.V. (2009). *Kratkiy analiticheskiy doklad po rezul'tatam issledovatel'skogo proekta «Vostok-Zapad»* [A short analytical report on results of the research project "East-West"]. Tikhookeanskaya koalitsiya po sodeystviyu realizatsii reformy mestnogo samoupravleniya i ZhKKh v Dal'nevostochnom Federal'nom okruse, Vladivostok.

2. Cheredov, S.V. (2007). Sistema dogovornykh otnosheniy [A system of the contractual relationship]. *Upravlenie mnogokvartirnym domom*, n. 9, pp. 26–30.
3. Ermishina, A.V. & Klimenko, L.V. (2010). V poiskakh effektivnykh sobstvennikov v mnogokvartirnom dome [In search of effective homeowners in apartment buildings]. *Ekonomicheskaya sotsiologiya*, n. 11 (4), pp. 105–136.
4. Grigor'eva, L.M. & Shastitko, A.E. (Eds.). (2009). *Puti razvitiya sistemy upravleniya zhilishchnym fondom v Rossii* [Ways for development of the housing stock management system in Russia]. Moscow: MAKS Press.
5. Fond «Institut ekonomiki goroda». (2007). *Analiz zakonodatel'stva i praktiki sozdaniya i deyatel'nosti TSZh* [Analysis of housing laws and practice of HOA formation].
6. Fond «Institut ekonomiki goroda». (2007). *Praktika realizatsii Zhilishchnogo kodeksa Rossiyskoy Federatsii. Vybor sposoba upravleniya mnogokvartirnymi domami* [Practical implementation of the Housing Code of the Russian Federation. Choice of an apartment building management type]. Moscow.
7. Fond «Institut ekonomiki goroda». (2008). *Sposoby i modeli upravleniya mnogokvartirnym domom* [Options and models of apartment building management]. Proekt «Podderzhka sobstvennikov zhil'ya». Moscow.
8. Fond «Institut ekonomiki goroda». (2011). *Analiz praktiki raboty tovarishchestv sobstvennikov zhil'ya, samostoyatel'no zanimayushchikhsya upravleniem mnogokvartirnymi domami* [Analysis of the HOAs performance in managing apartment buildings on their own]. Otchet o nauchno-issledovatel'skoy rabote.
9. Fond «Novaya Evraziya». (2006). *Otsenka sostoyaniya, problem i perspektiv razvitiya samoupravleniya zhil'em v Rossiyskoy Federatsii* [Evaluation of the state, problems and perspectives of self-governance of apartment buildings in the Russian Federation]. Moscow.
10. Fond «Novaya Evraziya», Fond «Institut ekonomiki goroda». (2008). *Podderzhka sobstvennikov zhil'ya* [Support of homeowners]. Otchet po proektu. Moscow. Available: <http://www.urbaneconomics.ru/files/godsobr.pdf>
11. Glazunov, S.N. & Samoshin, V.S. (2008). *Zhilishchniy vopros v Rossii: problemy i perspektivy* [Housing in Russia: Problems and Perspectives]. Moscow: «Omega-L».
12. Mezhdunarodnaya finansovaya korporatsiya, Gruppa Vsemirnogo Banka. (2010). *Rol' upravlyayushchikh kompaniy v povyshenii energoeffektivnosti v zhilykh zdaniyakh. Issledovanie praktiki rossiyskikh upravlyayushchikh kompaniy* [The role of management companies in rising efficiency in apartment buildings. An analysis of Russian management companies].
13. Obshchestvennaya Palata Rossiyskoy Federatsii. (2010). *Doklad o sostoyanii grazhdanskogo obshchestva v Rossiyskoy Federatsii za 2010 god* [A Report on the State of Civil Society in the Russian Federation 2010]. Moscow.

14. Sivaev, S.B. (Ed.) *Praktika reformy zhilishchno-kommunal'nogo kompleksa: Analyticheskiy doklad*. (2004). [Practice of the housing and communal services reform: Analytical report]. Moscow: Fond «Institut ekonomiki goroda».
15. Sivaev, S.B. (2009). *Reforma ZhKKh v 2003–2008 godakh: izvlistaya doroga k rynku* [Housing and communal services reform in 2003–2008: A winding path to the market]. Moscow: Fond «Institut ekonomiki goroda».
16. Shomina, E.S. (2008). Samoorganizatsiya zhiteley na lokal'nom urovne. In: *Faktory razvitiya grazhdanskogo obshchestva i mekhanizmy ego vzaimodeystviya s gosudarstvom*. [Tenants' self-organization at the local level. In: Jakobson L.I. (Ed.) Development factors of the civil society and mechanisms of its interaction with the state]. Moscow: Vershina, pp. 263–289.
17. Yasin, E.G. (2006). *Politicheskaya ekonomiya reformy ZhKKh*. [Political economy of the housing and communal services reform]. Moscow: Fond «Liberal'naya misiya», HSE.
18. World Bank. (2003). *Housing and Communal Services in Russia: Completing the Transition to a Market Economy*.

ОБ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНАХ ВЛАСТИ

Магомедов К.О.*

Аннотация

Предметом анализа являются прикладные аспекты проблемы коррупции в деятельности органов государственной власти и управления в Российской Федерации, изменяется степень ее угрозы в современных российских условиях, выделяются содержательные стороны некоторых механизмов противодействия этому опасному для российского общества и государства явлению. Цель статьи – показать взаимосвязь теоретического и прикладного анализа в изучении явления коррупции в сфере государственного управления и определении эффективных мер ее преодоления; основная задача статьи – продемонстрировать возможности социологического метода в разностороннем исследовании проблемы коррупции, представить значимые результаты его применения, имеющие практическое значение.

В статье использованы данные репрезентативных социологических исследований, проведенных на базе кафедры государственной службы и кадровой политики РАНХиГС при Президенте Российской Федерации в 2012–2013 гг. Особое внимание уделено мерам по противодействию коррупции в кадровой сфере государственного управления, обосновывается вывод о том, что наибольший эффект в борьбе с коррупцией может дать *взвешенная и современная по социально-технологическому оснащению кадровая политика, а также мотивация государственных гражданских служащих на антикоррупционное поведение*.

Ключевые слова: государственное управление; государственная служба; коррупция; противодействие коррупции; антикоррупционные меры; правовое сознание; кадровая политика.

В современных условиях коррупция в системе государственной службы Российской Федерации стала основным препятствием политического, экономического и духовного возрождения, превратилась в реальную угрозу национальной безопасности страны, главным барьером на пути

* Магомедов Керем Османович – доктор социологических наук, профессор РАНХиГС при Президенте Российской Федерации. Адрес: 119571, г. Москва, пр. Вернадского, д. 82, стр. 1. E-mail: m-kerem@mail.ru

любых преобразований. Став фактически одним из элементов функционирования государства, неотъемлемой составляющей его взаимоотношений с гражданами, коррупция породила чудовищные диспропорции не только в системе управления и функционирования государственных институтов, но и привела к серьезным сдвигам в сознании граждан, которые все больше и больше утрачивают доверие к власти и веру в справедливость. На данное обстоятельство обращается внимание в антикоррупционном Докладе Общественной палаты Российской Федерации (2013): «Коррупция остается в настоящее время одной из ключевых проблем нашего общества. Она негативным образом воздействует на качество государственного управления, отравляет отношения, разрушает взаимное доверие власти и граждан и ведет к дезинтеграции и деградации социальных структур».

Сегодня коррупция затрагивает все сферы жизнедеятельности современного российского общества – экономическую, политическую, социокультурную и др. Развитие политических и социально-экономических процессов в современной России по своему многообразию и сложности можно назвать беспрецедентным не только в отечественной, но и мировой практике. Реформирование и модернизация общественной системы, всех ее структурных элементов, включая органы власти и управления всех уровней, активизировали не только конструктивные и созидательные силы общества, но и позволили, в условиях недостаточной определенности целей общественного развития и отсутствия сбалансированных механизмов целедостижения и контроля результатов преобразований, в полной мере проявить себя различным негативным и опасным тенденциям. К ним в первую очередь необходимо отнести растущую бюрократизацию управленческой системы и распространение коррупции и взяточничества в среде государственных служащих.

Существенным фактором развития коррупции в нашей стране стало то, что негативной трансформации подвергаются многие морально-нравственные качества российских граждан. Особенно это опасно для работников сферы государственного управления, которые помимо выполнения своих функциональных обязанностей несут также и большую социальную ответственность перед обществом, социальными группами, отдельными гражданами. Безнравственные действия чиновников подрывают авторитет власти, способствуют неуправляемости процессов, происходящих в общественной системе.

Это выдвинуло на первый план проблему формирования эффективных механизмов противодействия коррупции в системе государственной службы, что предполагает прежде всего всесторонний анализ данной проблемы, в том числе и с применением социологических методов. Нужно отметить, что очень важную роль при рассмотрении и изучении проблем, касающихся коррупции, играет социальная оценка этого явления. Необходимо отметить, что Национальный план противодействия коррупции на 2012–2013 гг. среди других организационных мер предусматривал «обеспечить проведение среди всех социальных слоев населения в различных регионах страны

социологических исследований, которые позволили бы оценить уровень коррупции в Российской Федерации и эффективность принимаемых антикоррупционных мер». Продолжение таких исследований запланировано в 2014–2015 гг.

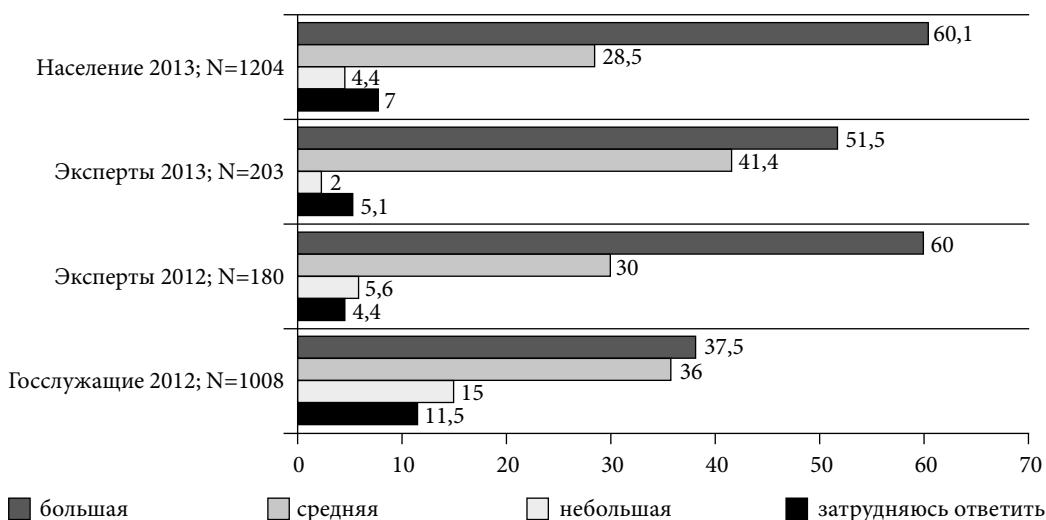
Сегодня интерес к проблеме коррупции активизирует различные социологические исследования в этом предметном поле, как на общефедеральном, так и на региональном уровне (подробнее см.: Магомедов, Пономаренко, Лобанов, 2011; Магомедов, 2010; Турчинов, Магомедов, 2010; Романов, 2008; Шедий, 2013; Шувалова, 2013). В тематике современной российской бюрократии коррупция изучалась Центром комплексных исследований Института социологии РАН (Аналитический доклад ИС РАН, 2005). Фонд «Общественное мнение» с 1999 г. ведет мониторинг отношения российских граждан к возможности искоренения коррупции в нашей стране (Искоренима ли коррупция, 2012). Можно отметить большую работу по анализу публикаций о коррупции, проведенную Д. Рогозиным (2012), который пришел к выводу о нарастании активности исследований по данной тематике в последние годы в мире, и в России в том числе.

В социологических исследованиях, проводимых на базе кафедры государственной службы и кадровой политики Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, коррупция рассматривается как одна из важнейших проблем функционирования всего механизма государственного управления. Коррупция означает разрушение цивилизованных механизмов взаимодействия государства и общества, вовлечение в коррупционные отношения значительного количества государственных и муниципальных служащих, деформацию правового сознания и экономического поведения населения и т.д. (см., например, Отчет по НИР РАНХиГС, 2013). Особая значимость изучения проблемы коррупции в современной России для ученых РАНХиГС определила то, что к участию в социологических исследованиях в качестве респондентов при массовых опросах в одних случаях привлекаются государственные служащие, в других – представители различных групп и слоев населения (в основном упор делается на экономически активное население). Также постоянно применяется метод экспертного опроса, участниками которого становятся наиболее опытные и компетентные представители органов государственного и муниципального управления, государственных и негосударственных предприятий, организаций и учреждений, работники науки, образования, культуры, здравоохранения, общественных и политических организаций, средств массовой информации и др.

Особое место вопросы коррупции в органах государственной власти и управления занимали в социологических исследованиях по социально-профессиональным проблемам государственной гражданской службы Российской Федерации в 2012 г. и по проблемам функционирования органов государственной власти и управления в Российской Федерации в 2013 г. (включая экспертный опрос по проблемам противодействия коррупции в системе государственной власти и управления в России).

Рисунок 1

Оценка степени угрозы обществу от коррупции в системе государственной гражданской службы, %



Результаты исследований свидетельствуют о том, что подавляющая часть его участников уверена, что коррупция в системе государственной гражданской службы создает угрозу обществу, которая оценивается, особенно экспертами, достаточно высоко (см. рис. 1). Следует также отметить на общем фоне более сдержанную оценку опасности коррупции в среде государственных гражданских служащих, что объясняется отчасти влиянием корпоративной этики, отчасти субъективным восприятием государственными служащими остроты имеющихся в системе государственного управления проблем.

Тем не менее широкое понимание высокой степени угрозы обществу от коррупции в системе государственной гражданской службы свидетельствует также и о признании ее достаточно широкого распространения в органах государственной власти и управления. Причем в оценках степени распространенности коррупции в государственных органах мнения респондентов (представлявших экономически активное население) и экспертов в исследовании 2013 г. практически совпадают: 58,9% респондентов и 58,1% экспертов считают распространенность коррупции очень широкой, 27,5% респондентов и 32% экспертов – не очень широкой, и только 3,2% респондентов и 2,0% экспертов отметили ее очень малую распространенность, практически отсутствие (затруднившихся с ответом среди респондентов оказалось 10,4%, среди экспертов – 7,9%, что говорит о сложности такой оценки).

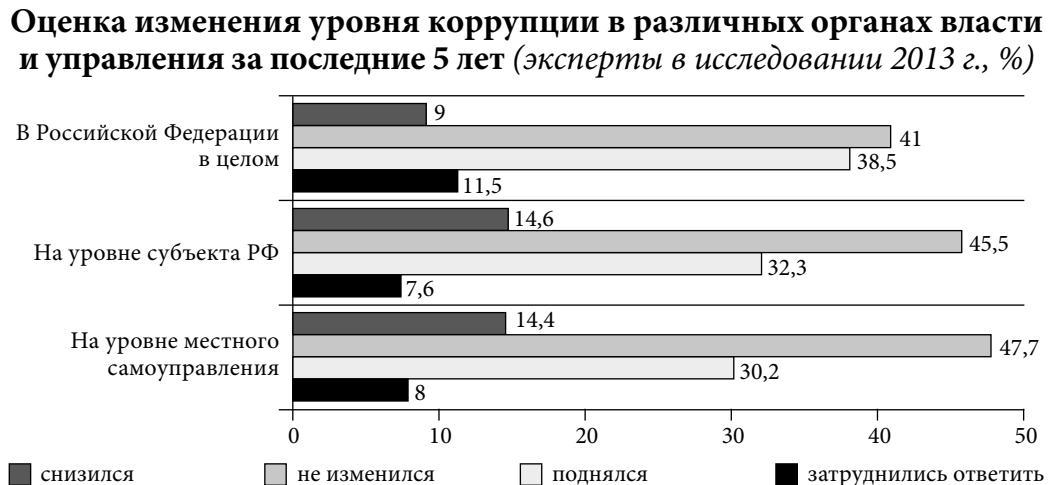
Поэтому встает важный вопрос, связанный с принятыми руководством государства в последние годы мерами по противодействию коррупции: уменьшилась ли коррупция в системе государственной гражданской службы после введения в действие антикоррупционного законодательства? Мнения участников исследования 2012 г. на этот счет показывают, что особых перемен пока не произошло (см. рис. 2).

Рисунок 2



На рисунке 2 видно, что уменьшение коррупции в системе государственной гражданской службы отмечают менее половины респондентов – гражданских служащих, видящих проблему «изнутри», и чуть более трети экспертов, оценивающих ее с разных сторон. Такое положение симптоматично для современной ситуации – коррупционный потенциал в России накапливался достаточно долго, для того чтобы он мог быть существенно снижен за короткое время. Более того, мнения экспертов, участвовавших в исследовании 2013 г., дают основание сделать вывод, что сохраняется опасность повышения уровня коррупции (см. рис. 3).

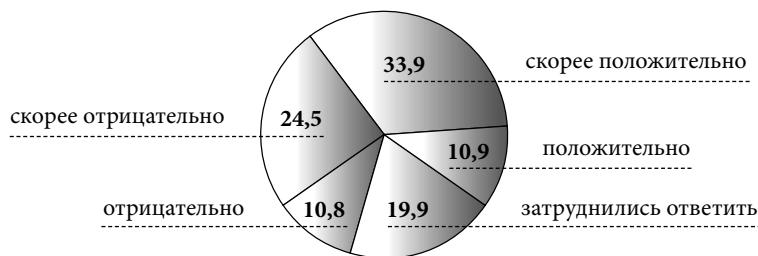
Рисунок 3



Это свидетельствует прежде всего о том, что в настоящее время большие проблемы концентрируются в области эффективности механизмов противодействия коррупции, правильная оценка которых, совершенствование и развитие нуждаются в постоянном анализе, в том числе и с применением социологических методов. Например, в исследовании 2012 г. респондентам – государственным служащим было предложено оценить результаты применения антикоррупционных мер в системе государственной гражданской службы исходя из опыта государственных органов, которые они представляют. В результате определились следующие оценки (см. рис. 4).

Рисунок 4

Оценка госслужащими результатов применения антикоррупционных мер, %

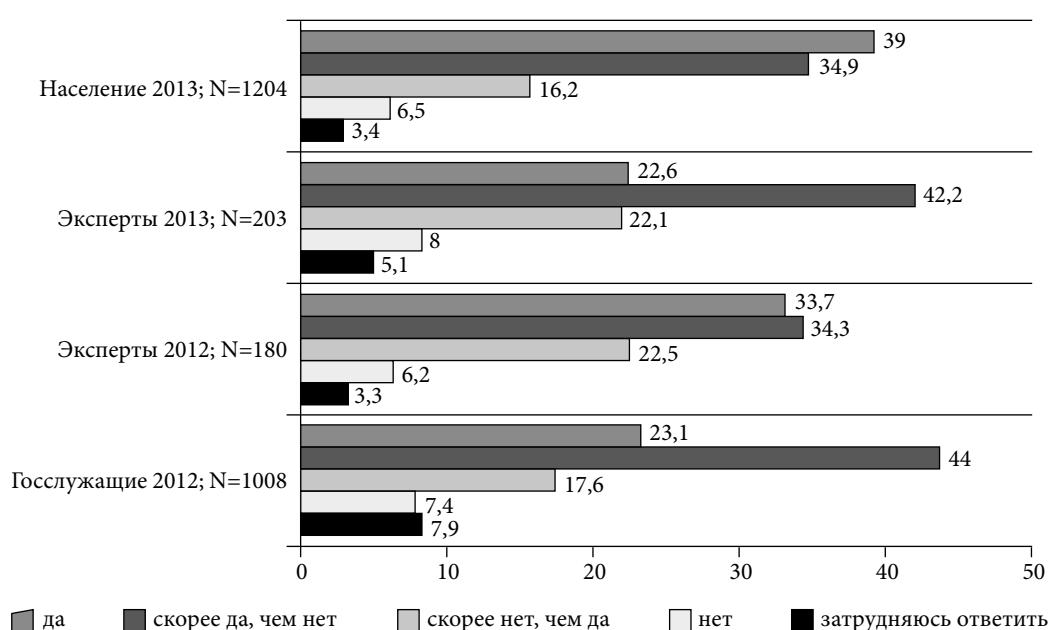


На рисунке 4 видно, что оценивающих применение антикоррупционных мер в системе государственной гражданской службы в целом положительно несколько больше, чем относящихся к их результату отрицательно. Но при этом очень многие респонденты, почти пятая часть из них, затруднились с ответом. Это говорит о том, что определенный результат антикоррупционные меры принесли, но далеко не во всех государственных органах.

В качестве основной меры противодействия коррупционным проявлениям в российской традиции принято рассматривать ужесточение уголовной ответственности за нее. Но, как показывает практика, такая мера, хотя и вызывает положительную реакцию в обществе, полностью преодолеть коррупцию не в состоянии. Об этом говорят и данные исследования. На вопрос, можно ли ужесточением уголовной ответственности преодолеть коррупцию в органах государственной власти и управления, мнения распределились следующим образом (см. рис. 5).

Рисунок 5

Оценка возможности преодоления коррупции ужесточением уголовной ответственности, %



На рисунке 5 показано, что все категории участников исследований 2012–2013 гг. в целом достаточно положительно относятся к такой мере противодействия коррупции на современном этапе, как ужесточение уголовной ответственности за нее. Но нужно отметить, что эту меру более активно поддерживает население (больше всего определенно положительных мнений) – в общегражданской среде высок уровень ожиданий относительно конкретных результатов антикоррупционной политики. Эксперты в обоих исследованиях проявили практически совпадающую долю скептицизма относительно эффективности ужесточения уголовной ответственности за коррупцию и почти одинаковую совокупную долю оптимизма (хотя структурно различающуюся). Даже государственные служащие в целом положительно относятся к такой мере, ведь коррупция имеет множество форм проявления, в том числе она затрагивает и кадровые процессы в государственных органах, негативно влияет на нормальный карьерный рост, профессионально-должностное развитие государственных служащих.

Все это свидетельствует о том, что сегодня пока еще именно с ужесточением уголовной ответственности за коррупционные действия связываются основные надежды на ее преодоление, хотя в определенной степени просматривается и альтернативная тенденция – в большей степени обращается внимание на необходимость искоренения социальных причин коррупции, а не на борьбу с отдельными ее проявлениями.

Изучение вопросов, связанных с проблемой коррупции в органах государственной власти и управления, обращенное на анализ мнений государственных служащих, обязательно должно включать такой важный аспект, как исследование на этот предмет кадровой сферы государственного управления. Например, в исследовании 2012 г. среди мер, которые позволяют предотвратить коррумпированность кадров в системе государственной гражданской службы, его участниками были выделены следующие:

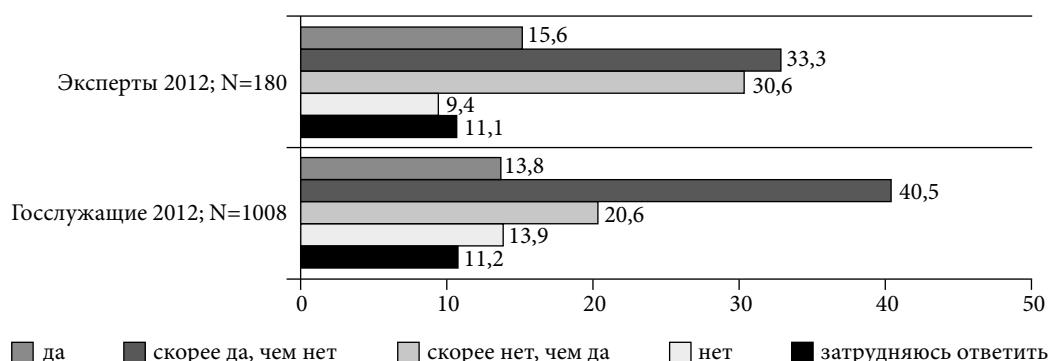
- «прозрачность» при проведении конкурса на замещение должностей государственной гражданской службы (44,1% респондентов и 53,1% экспертов);
- открытость в формировании резерва кадров и неформальный характер работы с ними (34,9% респондентов и 34,1% экспертов);
- обязательность процедур проверки на «детекторе лжи» (26,6% респондентов и 25,1% экспертов);
- включение в структуру собеседования с кандидатами на должности государственной гражданской службы вопросов общегражданского содержания (24,8% респондентов и 26,3% экспертов);
- обращение к конфиденциальной информации с прежнего места работы (21,9% респондентов и 24,6% экспертов);
- использование сведений из реестра лиц, признанных дисквалифицированными специалистами по решению суда (21,40% респондентов и 23,5% экспертов).

Приведенное распределение мнений говорит о том, что основные меры предотвращения коррупции в системе государственной гражданской службы России должны основываться на повышении открытости кадровой политики в государственных органах и процедур ее реализации.

В последнее время руководство страны и отдельных государственных органов обращается к вопросам применения процедуры ротации кадров в системе государственной службы как одной из процедур реализации кадровой политики. В связи с этим участникам исследования 2012 г. был задан вопрос: является ли ротация кадров действенным инструментом ограничения коррупции в системе государственной гражданской службы? Мнения распределились следующим образом (см. рис. 6).

Рисунок 6

Распределение мнений относительно того, является ли ротация кадров действенным инструментом ограничения коррупции, %



Представленные на рисунке 6 данные демонстрируют, что более половины респондентов – гражданских служащих и почти половина экспертов в той или иной мере уверены в действенности ротации кадров как инструмента ограничения коррупции в органах государственной власти. Из этого следует, что такую меру следует развивать, но при этом нужно совершенствовать ее процедурную составляющую, так как треть респондентов и две пятых экспертов скептически относятся к применению ротации в системе государственной гражданской службы.

Другой вопрос в этом исследовании был связан с эффективностью применения внутриведомственного контроля в предотвращении коррупционных проявлений в системе государственной гражданской службы, относительно которого мнения участников исследования распределились следующим образом (см. рис. 7).

Рисунок 7

Оценка того, эффективен ли внутриведомственный контроль в предотвращении коррупции, %



На рисунке 7 показано, что большинство участников исследования так или иначе уверены в эффективности и необходимости применения внутриведомственного контроля в предотвращении коррупции в государственных органах, но при этом более половины и респондентов, и экспертов отмечают, что он должен применяться в совокупности с другими видами контроля.

Относительно того, что сегодня в кадровой сфере государственного управления способно дать наибольший эффект в борьбе с коррупцией в системе государственной гражданской службы, участники исследования 2012 г. высказались следующим образом:

- тщательный отбор претендентов на должности государственной гражданской службы (36,1% респондентов и 50,0% экспертов);
- контроль правильности применения процедур назначения на должности государственной гражданской службы (мнение 24,8% респондентов и 27,5% экспертов);
- широкое использование ротации кадров на всех уровнях (26,6% респондентов и 30,3% экспертов);
- антикоррупционная профилактика в среде государственных гражданских служащих (32,7% респондентов и 37,1% экспертов);
- ужесточение норм ответственности за факты сокрытия или искажения кадровых данных (27,5% респондентов и 34,8% экспертов);
- профилактика конфликтов интересов в системе государственной гражданской службы (17,1% респондентов и 14,6% экспертов);
- материальное и моральное поощрение государственных гражданских служащих, активно участвующих в противодействии коррупции (28,9% респондентов и 35,4% экспертов);
- включение в программы должностного развития (карьерного роста) государственных гражданских служащих требований антикоррупционного характера (17,4% респондентов и 24,7% экспертов).

В целом распределения мнений участников исследования 2012 г. показывают, что наибольший эффект в борьбе с коррупцией может дать взвешенная и современная по социально-технологическому оснащению кадровая политика, а также положительная (поощрение) и отрицательная (наказание) мотивация государственных гражданских служащих на антикоррупционное поведение.

Приведенные материалы социологических исследований – это не только фиксация складывающегося положения в области противодействия коррупции, отношения к связанным с этим явлением проблемам со стороны представителей различных сфер деятельности, в том числе и государственного управления, слоев и групп населения, научного сообщества и др., но и формирование научной и прикладной основы изучения этого явления, построения методик его анализа, оценки эффективности механизмов противодействия и результатов их применения.

ЛИТЕРАТУРА

1. Доклад об эффективности проводимых в Российской Федерации антикоррупционных мероприятий и участии институтов гражданского общества в реализации антикоррупционной политики за 2013 год. – М., Общественная палата Российской Федерации, 2013.
2. Искоренима ли коррупция // Отечественные записки. № 2 (47 2012/<http://www.strana-oz.ru/2012/2/iskorenima-li-korrupciya>
3. Коррупция: неизбежное зло? / Бюрократия и власть в новой России: позиции населения и оценки экспертов // http://www.isras.ru/analytical_report_bureaucracy_10.html / 2005
4. Магомедов К. Коррупция в органах государственной власти и управления: социологический анализ и прогноз // Государственная служба. – 2010. – № 4. – С. 14–17.
5. Магомедов К.О., Пономаренко Б.Т., Лобанов П.А. Противодействие коррупции в системе государственной службы: Учебное пособие. – Курск, Академия госслужбы. – 2011. – 265 с.
6. Отчет по НИР по теме «Социологический анализ механизмов противодействия коррупции в системе государственной службы России». – М., РАНХиГС, 2013.
7. Рогозин Д. Обзор публикаций о коррупции // Отечественные записки. № 2 (47 2012// <http://www.strana-oz.ru/2012/2/obzor-publikaciy-o-korrupcii>).
8. Романов В.Л. Коррупция как дезорганизующий фактор развития общества // Государственная служба: вестник / СЗАГС. – 2008. – № 1.
9. Турчинов А.И., Магомедов К.О. Кадровый потенциал государственной гражданской службы: духовно-нравственные проблемы: Монография. М.: Изд-во РАГС, 2010.
10. Шедий М.В. Коррупционные отношения в современном обществе: социологический анализ. Монография. – Орел: Изд-во ОФ РАНХиГС. – 2013.
11. Шувалова Н.Н. Коррупция – изъян нравственности. Служба кадров и персонал. – 2013. – № 2. – С. 41–45.

ON EFFECTIVENESS OF CORRUPTION COUNTERACTION IN PUBLIC ADMINISTRATION

Magomedov Kerem O.

Doctor of social sciences, professor of RANEPA.

Address: Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, 82 Vernadsky Av., 119571 Moscow, Russian Federation.

E-mail: m-kerem@mail.ru

Abstract

The analysis includes applied aspects of the corruption problem in activities of the authorities of the Russian Federation; it measures a degree of corruption threat in modern Russia; it spells out some meaningful mechanisms to counteract this dangerous for Russian society and state phenomenon.

The purpose of the article is to show the relationship between a theoretical and applied analysis in the study of the corruption phenomenon in public administration, and to determine effective measures for its overcoming.

The main task of the article is to demonstrate the possibilities of the sociological method applied in various studies of corruption, and to present the results that are of practical importance. The article used data from the representative sociological researches conducted on the base of the Department of Civil Service and Personnel Policy in the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration in 2012–2013. Special attention is paid to the measures to combat corruption in public administration personnel area.

The conclusion is that a balanced and socio-technologically modern personnel policy, as well as the motivation of civil servants to anti-corruption behavior can give the best effect in the anti-corruption enforcement.

Keywords: governance; public service; corruption; anti-corruption enforcement; anti-corruption measures; legal consciousness; personnel policy.

REFERENCES

1. Obshchestvennaya palata Rossiyskoi Federatsii. (2013). *Doklad ob effektivnosti проводимых в Российской Федерации антикоррупционных мероприятий и участия институтов гражданского общества в реализации антикоррупционной политики за 2013 год* [Report on the effectiveness of the Russian Federation anti-corruption measures and the participation of civil society in the implementation of anti-corruption policy for 2013]. Moscow.
2. Iskorenima li korruptsiya [Is corruption eradicable?]. *Otechestvennye zapiski*, n. 2. Available: <http://www.strana-oz.ru/2012/2/iskorenima-li-korruptsiya>

3. Korruptsiya: neizbezhnoe zlo? In: *Biurokratiya i vlast' v novoy Rossii: pozitsii nasele-niya i otsenki ekspertov* [Bureaucracy and Power in the New Russia: the people's position and assessments of experts]. Available: http://www.isras.ru/analytical_report_bureaucracy_10.html / 2005
4. Magomedov, K.O. (2010). Korruptsiya v organah gosudarstvennoi vlasti i upravleniya: sotsiologicheskiy analiz i prognoz [Corruption in government and governance: a sociological analysis and forecast]. *Gosudarstvennaya sluzhba*, n. 4, p. 14–17.
5. Magomedov, K.O., Ponomarenko, B.T. & Lobanov, P.A. (2011). *Protivodeistvie korruptsii v sisteme gosudarstvennoi sluzhby: Uchebnoe posobie* [Anti-corruption in the public service: Textbook]. Kursk: Akademiya gossluzhby.
6. Otchet po NIR po teme «Sotsiologicheskiy analiz mehanizmov protivodeistviya korruptsii v sisteme gosudarstvennoi sluzhby Rossii» [Report on the research on the topic «Sociological Analysis of mechanisms for combating corruption in the public service of Russia»]. Moscow: RANEPA, 2013.
7. Rogozin, D. (2012). Obzor publikatsiy o korruptsii [A review of publications on corruption]. *Otechestvennye zapiski*, n. 2. Available: <http://www.strana-oz.ru/2012/2/obzor-publikaciy-o-korruptsii>
8. Romanov, V.L. (2008). Korruptsiya kak dezorganizuyushchiy faktor razvitiya obshchestva [Corruption as a disruptive factor of society development]. *Gosudarstvennaya sluzhba, Vestnik SZAGS*, n. 1, pp. 36–47.
9. Turchinov, A.I. & Magomedov, K.O. (2010). *Kadrovyj potentsial gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhby: duhovno-nravstvennye problemy* [Personnel potential of state civil service: the spiritual and moral issues]. Monografiya. Moscow: RAGS.
10. Shedij, M.V. (2013). *Korruptionnye otnosheniya v sovremenном obshchestve: sotsiologicheskiy analiz* [Corrupt relations in contemporary society: a sociological analysis]. Monografiya. Orel: RANEPA.
11. Shuvalova, N.N. (2013). Korruptsiya – iz'yan nravstvennosti [Corruption – is a moral flaw]. *Sluzhba kadrov i personal*, n. 2, pp. 41–45.

К сведению авторов

Журнал входит в перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, рекомендованных ВАК.

Публикация в журнале является бесплатной.

Представляемый 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, включющей 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 15.09.2014. Формат 60x88^{1/8}
Бумага офсетная № 1. Печать офсетная. Усл. печ. л. 35,9
Тираж 600 экз. Заказ

НИУ ВШЭ. 101000, Москва, Мясницкая, 20
Тел./факс: (495) 772 95 71

**XVI АПРЕЛЬСКАЯ МЕЖДУНАРОДНАЯ
НАУЧНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ
«МОДЕРНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИКИ И ОБЩЕСТВА»**

7–10 апреля 2015 г. в Москве состоится XVI Апрельская Международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества, проводимая Национальным исследовательским университетом «Высшая школа экономики» при участии Всемирного банка. Председателем Программного комитета конференции является научный руководитель НИУ ВШЭ профессор Е.Г. Ясин.

На пленарных заседаниях конференции и специальных круглых столах планируются выступления руководителей Правительства Российской Федерации, Администрации Президента Российской Федерации, представителей Всемирного банка, Организации экономического сотрудничества и развития, руководителей крупнейших российских и иностранных компаний, ведущих зарубежных и российских ученых.

Специальные темы конференции:

- Институты и экономическое развитие
- Реформы: причины успехов и неудач
- Глобальный мир: интеграция или дезинтеграция?
- Спрос на право: факторы и движущие силы

Специальным темам конференции будут посвящены пленарные заседания, а также отдельные почетные доклады, секции и круглые столы.

После пленарных заседаний и в течение последующих дней будут проводиться сессии с представлением научных докладов и экспертные круглые столы по актуальным проблемам развития экономики.

С основными направлениями секционных заседаний и заседаний круглых столов можно ознакомиться на официальном сайте: <http://conf.hse.ru/> Авторы заявок на участие с докладами могут не ограничиваться этими тематическими направлениями, но при отборе заявок Программный комитет будет отдавать приоритет тем заявкам, которые имеют отношение к указанным на сайте темам.

Доклад, заявляемый на конференцию, должен содержать результаты оригинального научного исследования, выполненного с использованием современной исследовательской методологии. Продолжительность презентации доклада на сессии – 15–20 минут. Выступления в рамках экспертных круглых столов, как правило, ограничиваются 5–7 минутами. С учетом поступивших заявок на выступления будут сформированы программы секций и круглых столов.

Рабочими языками конференции являются русский и английский. Пленарные и большинство секционных заседаний будут сопровождаться синхронным переводом.

Заявки на выступление в качестве индивидуальных докладчиков на сессиях следует подавать в режиме on-line по адресу: <http://conf.hse.ru/> с **09 сентября 2014 г. до 11 ноября 2014 г.** Для каждого участника в системе регистрации будет открыт «личный кабинет», через который в дальнейшем будет происходить коммуникация с оргкомитетом конференции.

К заявке должна быть приложена развернутая аннотация предполагаемого выступления в формате Word или RTF объемом от 1 до 3 машинописных страниц через 1,5 интервала (до 7000 знаков). В аннотации должна быть раскрыта тема, показана степень разработанности проблемы, даны характеристики исследования (теоретическая или эмпирическая работа, на какой информационной базе), а также должны быть изложены

основные полученные результаты. Заявки с аннотациями, не отражающими основных положений выступления, а также объемом менее 1 стр., не рассматриваются.

Группа авторов индивидуальных заявок, зарегистрированных в режиме on-line, до **11 ноября 2014 г.** может сообщить в Программный комитет конференции о своем желании представить доклады в рамках одной сессии. Соответствующее письмо должно быть направлено на адрес: interconf@hse.ru и должно содержать информацию о названии сессии, авторах и темах докладов (не более 3–4, уже зарегистрированных в качестве индивидуальных заявок), а также фамилию, имя, отчество и контактные данные (телефон и адрес электронной почты) предполагаемого руководителя сессии. Один автор может представить на конференции один личный доклад и не более двух докладов в соавторстве. В рамках отдельной сессии не должно быть более двух докладов, представленных от одной организации. Продолжительность сессии 1,5 часа. Предложения по формированию сессий могут быть учтены Программным комитетом на этапе экспертизы заявок и формирования программы конференции.

Решение Программного комитета о включении докладов в программу конференции будет принято **до 20 января 2015 г.** на основании экспертизы с привлечением независимых экспертов, после чего на сайте: <http://conf.hse.ru/> будет опубликована предварительная версия программы конференции. В срок **до 3 февраля 2015 г.** авторы докладов, включенных в предварительную программу, должны подтвердить свое участие через «личный кабинет». В случае отсутствия подтверждения соответствующие доклады будут исключены из программы.

Авторы докладов, включенных в программу конференции, должны **до 5 марта 2015 г.** представить полный текст доклада для размещения на сайте конференции. По итогам конференции будет подготовлен сборник докладов, который будет издан ВШЭ в электронном виде. Докладчики, желающие опубликовать свой доклад в этом сборнике, должны представить его итоговую версию в объеме до 20 тыс. знаков (включая пробелы, в формате Word, RTF) **до 20 мая 2015 г.** Решение о публикации докладов в электронном сборнике материалов конференции принимается редколлегией сборника с учетом результатов рецензирования. Доклады, которые не были представлены на конференции, не рассматриваются для публикации.

Доклады, включенные в Программу конференции, после дополнительного рецензирования и рассмотрения редакциями могут быть приняты к публикации в журналах «Вопросы экономики», «Российский журнал менеджмента», «Экономический журнал ВШЭ», «Журнал Новой экономической ассоциации», «Мир России», «Вопросы образования», «Вопросы государственного и муниципального управления», «Экономическая социология», «Экономическая политика» и «ЭКО», которые входят в список ВАК и представители которых приглашены к участию в Программном комитете конференции.

Участникам из стран СНГ и Восточной Европы, приглашенным выступить с докладами, может быть предоставлен грант Представительством Всемирного банка в Москве с целью компенсации расходов по участию в конференции. Заявки на получение гранта должны быть направлены **до 10 февраля 2015 г.** по адресу: interconf@hse.ru

В рамках конференции будет организована серия семинаров для докторантов и аспирантов (с возможностью предоставления грантов на проезд и проживание для отобранных докладчиков). Информация об условиях участия в этих семинарах будет доступна на официальном сайте: <http://conf.hse.ru/> с **11 сентября 2014 г.**

Заявки на участие в конференции без доклада принимаются в режиме on-line **с 12 ноября 2014 г. до 20 марта 2015 г.** по адресу: <http://conf.hse.ru/>

Информация о размерах и возможностях оплаты организационных взносов доступна на официальном сайте по адресу: <http://conf.hse.ru/>

С программами и материалами I–XV международных научных конференций (2000–2014) можно ознакомиться на сайте: <http://conf.hse.ru/2014/history>