

В О П Р О С Ы

ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Public Administration Issues

№ 2

2025



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ «ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»

В О П Р О С Ы

ГОСУДАРСТВЕННОГО и МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Public Administration Issues

№ 2

2025

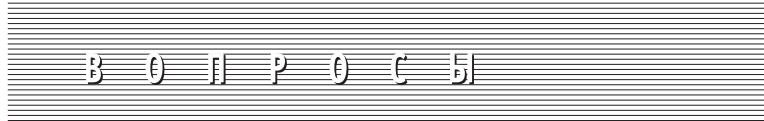
Ежеквартальный научно-образовательный журнал. Издается с 2007 г.

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

Свидетельство о регистрации средства массовой информации ПИ № ФС77-66611 от 08 августа 2016 г.

Выдано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций.

МОСКА



ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Главный редактор:
ЯКОБСОН Лев Ильич

Заместитель главного редактора:
БАРАБАШЕВ Алексей Георгиевич
Заместитель главного редактора:
ЗВЕРЕВА Ирина Александровна

Члены редакционного совета:
АБАНКИНА Т.В.
АНДРОЧИАНУ А. (Румыния)
АФАНАСЬЕВ М.П.
АХРЕМЕНКО А.С.
ВОРОНОВ А.С.
ДЖИНГ ЮИДЖИА (КНР)
ДЭВИС К.М. (Великобритания)
ЖУЛИН А.Б.
ЗАЙЦЕВА Т.В.
КЛИМЕНКО А.В.
КОЧЕГУРА А.П.
КРАСНОВ М.А.
КУЗНЕЦОВ Д.Л.
КУПРЯШИН Г.Л.
МЕЛЬВИЛЬ А.Ю.
МИХАЙЛЕНКО Е.К.
НЕМЕЦ Ю. (Словакия Республика)
ОЛИВЕИРА Д. (Бразилия)
ОВЧИННИКОВ И.И.
ПЛЮСНИН Ю.М.
СИВИЦКИЙ В.А.
СМОТРИЦКАЯ И.И.
СТИРИН Е.М.
ШИШКИН С.В.
ЮЖАКОВ В.Н.

Учредитель: НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
«ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»

Позиция редакции может
не совпадать с мнением авторов.
Перепечатка материалов возможна
только по согласованию с редакцией.

Отв. секретарь: Захарова И.А.

Литературный редактор, корректор:
Портнова Т.В.
Редактор текстов на английском языке:
Габриелова Е.В.
Верстка и дизайн: Медведев В.А.

Адрес редакции фактический:
109074, Россия,
Москва, Славянская пл., 4, стр. 2,
офис 307, НИУ ВШЭ
Почтовый: 101000, Россия,
Москва, ул. Мясницкая, 20,
НИУ ВШЭ
Тел.: +7 495 624-06-39
Факс: +7 495 624-06-39
Web-site: <http://vgmu.hse.ru>
E-mail: vgm@hse.ru

*Адрес издателя и распространителя,
фактический:*
117312, Москва, ул. Вавилова, д. 7,
Издательский дом НИУ ВШЭ
почтовый: 101000, Россия,
Москва, ул. Мясницкая, 20,
НИУ ВШЭ
Тел.: +7 495 772-95-90 доб. 15298
E-mail: id@hse.ru

Editorial Council

LEV I. JAKOBSON – Editor-in-Chief of the journal, Vice President of the National Research University Higher School of Economics (HSE), Russia

ALEXEY G. BARABASHEV – Deputy Editor-in-Chief of the journal, Professor, Head of the Department of Public and Local Service, Faculty of Social Sciences. Research Supervisor of the Postgraduate School of State and Municipal Management, HSE, Russia

IRINA A. ZVEREVA – Deputy Editor-in-Chief of the journal, HSE, Russia

TATYANA V. ABANKINA – Professor, Director of the Center of the Faculty of Urban and Regional Development, HSE, Russia

ARMENIA ANDRONICEANU – Professor, Editor-in-Chief, 'Administratie si Management Public Journal', Bucharest University of Economic Studies, Romania

MSTISLAV P. AFANASIEV – Professor, HSE, Russia

ANDREY S. AKHREMENKO – Associate Professor of the Department of Politics and Governance, HSE, Russia

ALEXANDER S. VORONOV – Professor, Moscow State University n. a. M. V. Lomonosov, Russia

YIJIA JING – Editor-in-chief of the International Journal 'Global Public Policy and Governance', Professor, Fudan University, Shanghai, China

CHRISTOPHER DAVIS M. – Leading Research Fellow, Center for Health Policy, HSE, Russia/Great Britain

ANDREY B. ZHULIN – Vice-Rector, Director of the Institute of State and Municipal Administration, HSE, Russia

TATIANA V. ZAYTSEVA – Professor, Head of International Affairs Department, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University

ANDREY V. KLIMENTKO – Professor, Head of the Department of Policy and Management of the Faculty of Social Sciences, Academic Supervisor of the Institute of Public and Municipal Administration, HSE, Russia

ALEXANDER P. KOTCHEGURA – Professor, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Vice-President of the Asian Association of Public Administration, Russia

MIHAIL A. KRASNOV – Professor, Faculty of Law, HSE, Russia

DMITRII L. KUZNETSOV – Professor, Director of the Higher School of Law and Administration, HSE, Russia

GENNADY L. KUPRYASHIN – Professor, Deputy Dean of the Faculty of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Russia

ANDREI Y. MELVILLE – Professor, Dean of the Faculty of Social Sciences, Head of the Department of Political Science, Faculty of Social Sciences, HSE, Russia

EVGENY K. MIKHAYLENKO – Professor, Dean of the Faculty of Urban and Regional Development, Director of the Centre for Social Research and Technological Innovation, Faculty of Urban and Regional Development, HSE, Russia

JURAJ NEMEC – Professor, Matej Bel University, Vice-president of IRSPM and IASIA HYPERLINK, Editor-in-Chief of the NISPACEe Journal, Slovakia

JOSE A. PUPPIM DE OLIVEIRA – Getulio Vargas Foundation (FGV/EAESP and FGV/EBAPE), Sao Paolo, Brazil

IVAN I. OVCHINNIKOV – Professor, Faculty of Law, HSE, Russia

JURI M. PLUSNIN – Professor, Faculty of Social Sciences, HSE, Russia

VLADIMIR A. SIVITSKY – Judge of the Constitutional Court of the Russian Federation, Professor, HSE, Campus in St. Petersburg, Leading Research Fellow, HSE-Skolkovo International Institute for Law and Development, Russia

EVGENY M. STYRIN – Associate Professor, Head of Laboratory, Institute of State and Municipal Administration, HSE, Russia

IRINA I. SMOTRITSKAYA – Chief Researcher, Head of the Center for Research on Public Administration Problems, Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, Russia

SERGEY V. SHISHKIN – Professor, Director of the Centre for Health Policy; Faculty of Social Sciences, School of Politics and Governance, Department of Health Care Administration and Economics, HSE, Russia

VLADIMIR N. Yuzhakov – Professor, Senior Researcher, Director of the Center for Technology of Public Administration of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Russia

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

The journal is included into the list of peer reviewed scientific editions established by the Supreme Certification Commission of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation. It is also included into the databases: **Scopus**; **Russian Index of Scientific Citing (RISC)** created on the *Web of Science* platform; **EBSCO**; **Ulrichsweb**; **RePEC**; **E-library**; **Socionet** etc.

The journal is meant for analysts and researchers as well as workers in the public and municipal administration, for academic purposes and for a wider readership interested in current becoming and developing the system of public and municipal administration in the Russian Federation and abroad.

The editorial policy is to provide a very clear emphasis on the specific subject along with a focus on the interconnection of the properly public administration problems with the relative economic, legal, political science and managerial problems, including the interaction of the state and civil society.

The following key issues are addressed:

- The theory and practices of the public administration;
- Legal aspects of the state and municipal administration;
- The analyses of experts;
- Discussions;
- Case Studies;
- The training and the improvement of specialists in public administration.

The thematic focus of the journal makes it a unique Russian language edition in this field.

“Public Administration Issues” is published quarterly and distributed in the Russian Federation and abroad.

Editorial Staff

Executive Secretary – Irina A. Zakharova

The Editor of the Russian texts and Proof Reader – Tatiana V. Portnova

The editor of the texts in English – Elena V. Gabrielova

Pre-Press – Vladimir A. Medvedev

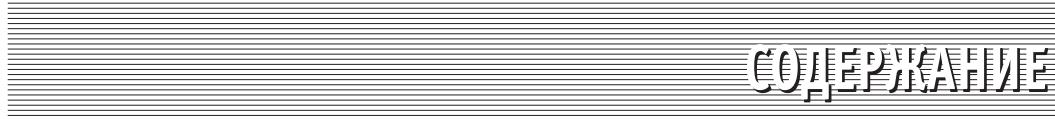
Our address:

National Research University Higher School of Economics.

20 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russian Federation

Tel./fax: +7 495 624-06-39; E-mail: vgmu@hse.ru; Web: <http://vgmu.hse.ru>

Certificate of registration of the mass media PI N ФС77-66611 of August 8, 2016. Issued by the Federal Service for Supervision in the Sphere of Telecom, Information Technologies and Mass Communications.



Козяр (Двинских) Д. Ю., Талапина Э. В. ВНЕДРЕНИЕ И ОЦЕНКА ПРОАКТИВНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ: МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ ПОДХОД	7
Садыгов Ш. М., Муршудли Ф. А., Багир-заде М. М. АЗЕРБАЙДЖАНСКИЙ ОПЫТ КОММЕРЦИАЛИЗАЦИИ ЦИФРОВЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ: МОДЕЛЬ ASAN SERVICE	30
Санина А. Г., Хомякова В. А., Атаева А. Г. ЦИФРОВАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ И УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ РОССИЙСКИХ РЕГИОНОВ: ОЦЕНКИ СООТНОШЕНИЯ И УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ ИМПЛИКАЦИИ.....	67
Моросанова А. А., Мелешкина А. И. ВЛИЯНИЕ ЗАКОНА О ТОРГОВЛЕ НА СООТНОШЕНИЕ ИНТЕРЕСОВ ПОСТАВЩИКОВ И ТОРГОВЫХ СЕТЕЙ.....	89
Вишневская Н. Т., Зудина А. А. ИНСТИТУТЫ РЫНКА ТРУДА В СИСТЕМЕ ГОСУПРАВЛЕНИЯ И ПРОБЛЕМА РАБОТАЮЩИХ БЕДНЫХ.....	115
Рыжков А. Ю. ИНДИКАТОРЫ ВНЕДРЕНИЯ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ КАК ИНСТРУМЕНТА ОРГАНИЗАЦИИ РЕГУЛЯРНЫХ ПАССАЖИРСКИХ ПЕРЕВОЗОК В РОССИИ	137

CONTENTS

Kozyar (Dvinskikh) Da. Yu., Talapina E. V.	
IMPLEMENTATION AND EVALUATION	
OF PROACTIVE GOVERNMENT SERVICES:	
A METHODOLOGICAL APPROACH	7
Sadigov Sh. M., Murshudli F. A., Baghirzade M. M.	
AZERBAIJAN'S EXPERIENCE IN COMMERCIALISATION	
OF DIGITAL PUBLIC SERVICES: THE ASAN SERVICE MODEL	30
Sanina A. G., Khomyakova V. A., Ataeva A. G.	
DIGITAL TRANSFORMATION AND SUSTAINABLE	
DEVELOPMENT OF RUSSIAN REGIONS:	
CORRELATION ASSESSMENTS AND MANAGEMENT	
IMPLICATIONS	67
Morosanova A. A., Meleshkina A. I.	
THE IMPACT OF THE TRADE LAW ON THE BALANCE	
OF INTERESTS BETWEEN SUPPLIERS AND RETAIL CHAINS.....	89
Vishnevskaya N. T., Zudina A. A.	
LABOUR MARKET INSTITUTIONS IN THE PUBLIC	
ADMINISTRATION SYSTEM AND THE PROBLEM	
OF THE WORKING POOR.....	115
Ryzhkov A. Yu.	
INDICATORS OF THE ADOPTION OF A CONTRACTING	
SYSTEM FOR REGULAR PUBLIC TRANSPORT	
SERVICES IN RUSSIA	137

Научная статья

УДК: 35.07, 342.9

DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-2-7-29

ВНЕДРЕНИЕ И ОЦЕНКА ПРОАКТИВНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ: МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ ПОДХОД

**Козяр (Двинских) Дарья Юрьевна¹,
Талапина Эльвира Владимировна²**

^{1,2} Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации; 119571, Российская Федерация, г. Москва, пр. Вернадского, 82.

¹ Кандидат экономических наук; dardlife@gmail.com

² Доктор юридических наук; talapina@mail.ru; ORCID:0000-0003-3395-3126

Аннотация. Указ Президента Российской Федерации предусматривает перевод 100 массовых социально значимых услуг в «проактивный режим» к 2030 г. Предполагается, что соответствующие изменения приведут к значительному рывку в воспринимаемом качестве государственных услуг и в оптимизации процессов их оказания. Целью данной работы является разработка методологического подхода к внедрению и оценке проактивных государственных услуг. Предложенный подход позволяет квалифицировать аспект проактивности, которая ранее не имела четких критериев оценки; обозначать целевое состояние оказания госуслуг в проактивном режиме в условиях технологических и правовых ограничений; систематизировать проблемы внедрения проактивного режима. В работе решаются задачи теоретического обоснования современного понимания проактивности госуслуг, типологии госуслуг по уровням проактивности в интересах практического применения, разработки критериев оценки состояния проактивности госуслуг и соответствующего методического инструментария в целях системного внедрения проактивности в сферу государственных услуг. Для решения задач в исследовании применен комплекс методов: формально-правовой метод, анализ литературы и нормативных документов, метод углубленных экспертных интервью, метод количественных оценок. Значимость и новизна работы определяются разработкой универсального подхода к оценке проактивности государственных услуг, применимого для последовательного и системного внедрения проактивных госуслуг на практике, с одновременным выявлением и решением проблем цифровизации и проактивности в различных отраслях государственного управления.

Ключевые слова: государственные услуги, публичные услуги, проактивность, алгоритмы, искусственный интеллект, цифровизация, государственное управление.

Для цитирования: Козяр (Двинских) Д.Ю., Талапина Э.В. Внедрение и оценка проактивных государственных услуг: методологический подход // Вопросы государственного и муниципального управления. № 2. 2025. С. 7–29. DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-2-7-29.

Данная статья подготовлена в рамках государственного задания Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС).

Original article

IMPLEMENTATION AND EVALUATION OF PROACTIVE GOVERNMENT SERVICES: A METHODOLOGICAL APPROACH

Daria Yu. Kozyar (Dvinskikh)¹, Elvira V. Talapina²

^{1,2} Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation; 82 Vernadsky Av., 119571 Moscow, Russia.

¹ Ph.D. (in Economics); dardlife@gmail.com

² Doctor of sciences (in Law); talapina@mail.ru; ORCID:0000-0003-3395-3126

Abstract. The Russian Presidential Decree envisages the transfer of 100 mass socially important services into a “proactive mode” by 2030. It is assumed that the relevant changes will lead to a significant leap in the perceived quality of services and in the optimization of their delivery processes. The aim of this study is to develop a methodological approach to the implementation and evaluation of proactive government services. The proposed approach enables the evaluation of proactivity aspects, which previously lacked clear assessment criteria; defines the target state of proactive government service delivery within technological and legal constraints; and systematizes challenges in implementing the proactive regime. The paper addresses the tasks of theoretically substantiating the modern understanding of proactivity of government services, categorizing government services by target levels of proactivity for systematic practical application, developing criteria for assessing the state of proactivity in government services and developing appropriate methodological tools for systematic implementation of proactivity in the sphere of public services. To solve the problems, the research employs a combination of methods: formal legal analysis, analysis of literature and regulatory documents, in-depth expert interviews, and quantitative assessments. The significance and novelty of the work are determined by the development of a universal approach to assessing government service proactivity, applicable for the consistent and systematic implementation of proactive government services in practice, while identifying and addressing challenges in digitalization and proactivity across various sectors of public administration.

Keywords: government services, public services, proactivity, algorithms, artificial intelligence, digitalization, public administration.

For citation: Kozyar (Dvinskikh), Da.Yu., and Talapina, E.V. (2025) 'Implementation and evaluation of proactive government services: A methodological approach', *Public Administration Issues*, (2), pp. 7–29. (In Russian). DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-2-7-29.

JEL Classification: K24, M15, O33, O38.

The article was prepared within the framework of the state assignment for scientific research work of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA).

Введение

В Указе Президента Российской Федерации N 309 от 07.05.2024 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» ключевой задачей до 2030 г. обозначено достижение «цифровой зрелости» государственного и муниципального управления, включая ускоренное внедрение технологий искусственного интеллекта (далее – ИИ). Вопрос измерения цифровой зрелости, несмотря на многообразие подходов, остается открытым: что именно следует считать «цифровой зрелостью» – количество автоматизированных отраслей, долю граждан, охваченных цифровыми сервисами, или глубину интеграции технологий, таких как ИИ, в процессы принятия решений?

На взгляд авторов настоящей статьи, ответ кроется в систематической оценке уровня реализации потенциала использования цифровых инструментов, и наиболее широкие возможности видятся в применении искусственного интеллекта для повышения качества госуправления.

Одной из наиболее важных задач представляется внедрение проактивного режима оказания госуслуг, что, в свою очередь, требует оценки проактивности как качественного параметра, закрепленного в национальных целях. Так, вышеупомянутый Указ Президента предусматривает перевод 100 массовых социально значимых услуг в «проактивный режим» к 2030 г. Если качественный показатель (100 услуг) понятен, то измерение их проактивности требует разработки новых методологических подходов. Авторы данной статьи ранее предложили модель оценки проактивности как высшей формы цифровизации услуг (Талапина, Козяр (Двинских), 2023; 2024). В настоящей работе, в которой авторы не только разvивают, но и уточняют ранее ими сформулированные позиции, в центре внимания – разработка методологического подхода к внедрению и оценке проактивных госуслуг.

Современное общество предъявляет повышенные требования к качеству государственных услуг, что обусловлено в том числе возрастающей ролью информационно-коммуникационных технологий в управлении общественными процессами (Южаков и др., 2016; 2024). На практике со-

вершенствование госуслуг активно реализуется в цифровом пространстве (Пуляевская, Якимова, 2021; Миронова, 2021; Постановление Правления ПФР от 31 мая 2019 г. N 312; Приказ Росалкогольрегулирования от 08 ноября 2021 г. N 394). Данные социологических опросов населения свидетельствуют о значительном прогрессе в повышении качества государственных услуг (см. например: Южаков и др., 2022). На достигнутом уровне развития инструменты автоматизации и особенно технологии ИИ способны радикально трансформировать взаимодействие государства и граждан. Государственные услуги предоставляют идеальную площадку для максимальной реализации данного потенциала благодаря масштабу данных и повторяемости процессов.

Однако именно здесь возникает парадокс: несмотря на декларируемые возможности технологий (бесшовность, проактивность, предиктивная аналитика), их реальное применение остается фрагментарным. Причины кроются в том, что технология является вторичным фактором развития, уступая ведущую роль организационной и политической инициативе. Эта очевидная и одновременно фундаментальная идея подтверждает необходимость разработки универсальных критериев оценки, позволяющих подсветить организационные проблемы в процессах оказания госуслуг, которые могут быть решены с применением технологических решений.

Объективная научная оценка реализации потенциала внедряемых инноваций представляет собой сложную задачу. Однако необходим всесторонний анализ социально-экономической эффективности нововведений, что соответствует положениям Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации.

Целью данной работы является разработка понятия проактивности применительно к оказанию государственных услуг, уточнение классификации проактивных государственных услуг, разработка методологического подхода к внедрению и оценке проактивных госуслуг.

Для этого авторами уточнено понятие проактивности как нового принципа оказания госуслуг, усовершенствована типология госуслуг по уровням проактивности, предложены критерии оценки состояния проактивности госуслуги и на этой основе разработано методическое обеспечение внедрения и оценки проактивных госуслуг.

Новизна исследования заключается в объединении трех аспектов: содержательных требований к проактивности; технологических возможностей; методов оценки госуслуг по уровню проактивности. Такой подход позволяет перейти от абстрактных лозунгов о «цифровой зрелости» к конкретным метрикам, связывающим внедрение цифровых технологий с повышением эффективности госуслуг.

Что такое проактивность?

Понятие «проактивность» можно отнести к формирующемуся, еще не получившим однозначной оценки терминам. На уровне официальных документов встречается упоминание об «организации предоставления го-

сударственных и муниципальных услуг в упреждающем (проактивном) режиме» (в ФЗ от 27.07.2010 «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»), в распоряжении Правительства Российской Федерации от 16 марта 2024 г. N 637-р «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации государственного управления» говорится об обеспечении оказания 100 государственных услуг в режиме онлайн с представлением результата в момент обращения заявителя к 2030 г., а в федеральном проекте «Цифровое государственное управление» проактивность рассматривается как целевое состояние предоставления госуслуг. Очевидно, речь идет не всегда об одном и том же; такие разнотечения свидетельствуют о недостаточности теоретической базы для понимания проактивности.

На взгляд авторов данной статьи, следует начать с целевой установки – проактивность в процессе оказания госуслуг создает правовые условия, позволяющие начать предоставление госуслуги до фактического обращения ее получателя (в отличие от классического понимания госуслуги как заявительной). Проактивными в этой связи называют госуслуги, которые начинают оказываться гражданину просто по факту получения им права на них, без заявлений с его стороны. Примером является индексация пенсии в беззаявительном порядке при прекращении работающим пенсионером трудовой деятельности.

Однако парадигма проактивности значительно шире, и ключевым в ней является не просто отсутствие заявления со стороны пользователя, а исполнение государством всех возможных работ для оказания госуслуги к моменту, когда в ней может возникнуть потребность. То есть проактивное оказание государственных услуг – это упреждающее исполнение работ по оказанию госуслуги везде, где это возможно.

В интересах системного использования понятия проактивности в оказании государственных услуг предлагаем следующее определение. *Проактивность – это превентивная, упреждающая деятельность госоргана, направленная на выполнение работ до получения запроса от получателя госуслуги, что позволяет предоставить результат работы моментально и в должном качестве.*

В этом смысле можно рассматривать проактивность как новый принцип государственного управления, переориентирующий деятельность государственных органов на активность и инициативность в предоставлении государственных услуг. Однако известно, что не все государственные услуги могут предоставляться в проактивном режиме (см. Roehl, 2022). Авторы настоящей статьи предлагают типизировать государственные услуги в зависимости от возможности их проактивного предоставления. Типизация имеет не только теоретический, но и практический смысл, поскольку позволяет осознать как саму возможность перевода услуги в проактивный режим, так и пределы этой возможности.

В частности, одним из ограничений проактивного предоставления госуслуги является отсутствие возможности получения данных и решений, необходимых для оказания услуги, иным образом, нежели от самого клиен-

та на этапах подачи заявления на оказание услуги и выполнения процесса оказания услуги.

Основными критериями для типизации госуслуг по уровням проактивности являются:

- **Наличие триггерных событий** (триггер в данном случае – событие, после которого однозначно, безусловно следует оказание услуги):
 - Услуга может быть оказана автоматически при наступлении определенных условий (например, достижение пенсионного возраста, рождение ребенка).
- **Необходимость участия гражданина:**
 - участие гражданина не требуется;
 - требуется предоставление данных.

Типизацию в зависимости от изложенных критериев представим в виде Таблицы 1.

Таблица 1

Матрица типов проактивных госуслуг по уровням проактивности

		Требуется участие гражданина для процесса оказания услуги	
		Нет	Да
Есть триггер для оказания услуги	Да	Полностью проактивные услуги	Условно проактивные услуги, с предоставлением данных гражданином
	Нет	Условно проактивные услуги, заявительные	Реактивные услуги, соответствующие парадигме проактивности

Источники: Составлено авторами (- и далее, если не указано иное).

Соответственно, выделим следующие типы проактивных госуслуг.

- **Полностью проактивные госуслуги.**

Определение: государственные услуги, которые оказываются без заявления гражданина на основании триггерного события и не требуют его участия на всех этапах оказания госуслуги.

Характеристики:

- Оказываются без заявления, основаны на триггерных событиях (например, достижение пенсионного возраста, рождение ребенка).
- Все необходимые данные доступны государству.
- Процесс оказания полностью автоматизирован.
- Участие гражданина исключено, временные затраты оказания услуги ничтожны.

Примеры:

- Автоматическое назначение пенсии при достижении пенсионного возраста.
- Автоматическое оформление материнского капитала при рождении ребенка.
- Индексация пенсий без заявления.

– Условно проактивные госуслуги, заявительные.

Определение: государственные услуги, которые оказываются при участии гражданина в части подачи заявления; процесс создания результата услуги осуществляется заранее по инициативе госоргана либо время его автоматического выполнения ничтожно.

Характеристики:

- Оказываются по заявлению.
- Все необходимые данные доступны государству, кроме данных о моменте возникновения потребности в услуге.
- Процесс оказания полностью автоматизирован.
- Участие гражданина исключено, временные затраты оказания услуги ничтожны.

Примеры:

- Выдача выписок из реестров (выписка готовится заранее, представляется по запросу мгновенно).
- Получение справок (данные готовятся заранее, но требуется запрос от гражданина).
- Условно проактивные госуслуги, с предоставлением данных гражданином.**

Определение: государственные услуги, которые оказываются без заявления, основаны на триггерных событиях, требуют минимального участия гражданина в процессе создания результата услуги – основная часть процесса (например, подготовка данных) выполняется заранее по инициативе госоргана, от гражданина требуется предоставление согласия, осуществление выбора либо предоставление данных, которые невозможно получить из систем данных, доступных госоргану.

Характеристики:

- Оказываются без заявления, основаны на триггерных событиях (например, достижение определенного возраста, истечение срока действия документа).
- Необходимые данные доступны государству частично – требуется предоставление согласия, осуществление выбора либо предоставление данных, которые невозможно получить из систем данных, доступных госоргану.
- Процесс оказания полностью автоматизирован.
- Часть процесса (например, подготовка данных) выполняется заранее, что ускоряет оказание услуги.
- Государство активно готовит данные или результаты, но для завершения процесса требуется участие гражданина.

Пример: оформление загранпаспорта (данные для паспорта готовятся заранее, биометрические данные предоставляются гражданином).

– Реактивные госуслуги, соответствующие парадигме проактивности.

Определение: государственные услуги, которые требуют участия гражданина – подачи заявления и предоставления данных, которых нет у государства. Участие гражданина минимально и обосновано, результат оказания услуги соответствует высшим требованиям к качеству.

Характеристики:

- Для результативного внедрения проактивного режима такие услуги совершенствуются наравне с полностью проактивными и условно проактивными госуслугами. Качество процесса должно быть максимально высоким в рамках текущих правовых и технологических ограничений, для того чтобы не формировать у граждан «разрыва» ожиданий по качеству услуги, заданного высокими стандартами проактивных госуслуг.
- Требуют активного участия гражданина – подачи заявления, предоставления документов, недоступных в государственных информационных системах.
- Необходимые данные доступны государству частично – требуется предоставление согласия, осуществление выбора, предоставление данных, которые невозможно получить из систем данных, доступных госоргану, личное присутствие.
- Процесс оказания автоматизирован в степени, соответствующей бизнес-логике оказания услуги и максимальному уровню технологических возможностей (услуга не может быть полностью автоматизирована из-за сложности процесса, из-за необходимости участия гражданина, а также выполнения неавтоматизируемых работ).
- Услуга соответствует высшим требованиям к качеству: участие гражданина обосновано, временные затраты оказания услуги оптимизированы, бюрократизация, коррупция и неэффективные издержки исключены.

Пример: получение лицензии на определенный вид деятельности (требуется заявление и проверка документов, однако качество процесса должно быть максимально высоким).

Заметим, что включение реактивных госуслуг, соответствующих парадигме проактивности, в типологию проактивных услуг является допущением и может вызвать вопросы, учитывая стандартный опыт оказания проактивных госуслуг. Однако значимость его возрастает кратно при осмыслении проактивности как принципа работы госорганов по оказанию услуг населению. Поясним данную мысль: проактивное оказание госуслуг создает принципиально новое качество взаимодействия населения и власти, «нормальное» для современного человека – такое взаимодействие клиентоцентрично, уважает время гражданина, нацелено на избежание «некомфортного» взаимодействия с бюрократией. Формирование значительного объема проактивных услуг поднимает планку ожиданий человека от взаимодействия с органами власти. При этом в полностью проактивном режиме могут, как уже было отмечено, оказываться не все госуслуги; для некоторых из них вовлечение гражданина является обоснованной практикой. Получение гражданином некомфортного опыта оказания реактивных госуслуг на фоне становящегося «привычным» получения услуг высокого качества в проактивном режиме фактически приведет к краху ключевой идеи внедрения проактивности – повышения удовлетворенности населения работой властей.

Избежать такого риска можно, распространив содержание проактивной идеологии на все госуслуги в мере, сообразной их сути. Для реактивных услуг такая мера предполагает методичное внедрение правовых, процессных и технологических инноваций в оказание госуслуг для организации упреждающей работы госорганов по их оказанию везде, где это возможно.

Таким образом, если проактивность – новый принцип предоставления госуслуг, определяющий иную архитектуру взаимоотношений государства и граждан, то его реализация – это системная, последовательная и методичная работа по постепенному переводу госуслуг в проактивный режим.

Критерии оценки состояния проактивности госуслуги

В последнее время государственные услуги исследуются довольно активно в контексте их цифровизации. Цифровые государственные услуги различаются по сложности, а цели их использования весьма разнообразны (Lindgren et al., 2021). Во многих случаях цифровые государственные сервисы позволяют быстрее и проще предоставлять услуги заявителям (Lindgren et al., 2019), однако не все заявители могут воспользоваться данными преимуществами (Madsen et al., 2019). Одно из основных преимуществ цифровых государственных услуг, как правило, связывают со снижением административных барьеров для заявителей, в то же время исследования показывают, что они могут создавать новые пути для распространения цифрового неравенства, а также увеличивать административную нагрузку в отношении некоторых заявителей, особенно тех, кто уже социально отчужден и, например, не имеет необходимых для получения услуги технических возможностей (Lindgren, Jansson, 2013).

Ожидания пользователей от современной госуслуги неразрывно связаны с понятием удобства, соответствующего представлениям о цифровом обществе. Услуга должна отвечать следующим требованиям:

- быть полностью легальной и лишенной человеческого фактора и всех связанных с ним рисков (*коррупции, затягивания сроков, ошибок*);
- все взаимодействие автоматизировано, полностью безопасно и не требует участия пользователя (*все необходимые данные для ее оказания доступны государству в цифровом пространстве, участие гражданина требуется только в точках, связанных с волеизъявлением либо представлением новых, отсутствовавших в системе данных*);
- предоставляться проактивно – везде, где это возможно.

При этом для реализации проактивности необходим целый набор условий, а именно:

- **Легальность.** Она является двусторонней для гражданина и государства и включает как формальные, так и содержательные аспекты. Формальная сторона заключается в том, что любые взаимоотношения граждан и государства строятся исключительно на правовых нормах, т. е. на основе действующего законодательства. Содержательная же составляющая проявляется через реализацию прав человека посредством предоставления государственных услуг. При этом важным условием

легальности является соблюдение законности (как базового принципа правового государства) во всех аспектах взаимодействия органов государственной власти с гражданами. Любое отклонение от установленных норм, будь то коррупционные действия или проявления бюрократизма, недопустимо и противоречит самой сути легальности.

- **Цифровизация.** Цифровизация государственных услуг становится ключевым требованием современного общества, обусловленным необходимостью повышения эффективности и качества взаимодействия граждан с государственными структурами. Использование электронных платформ, мобильных приложений, ИИ-агентов и систем электронного документооборота существенно улучшает доступность и удобство получения услуг, позволяя избегать личных визитов в государственные учреждения. Автоматизация процессов, использование генерируемых ИИ-решений помогает снизить вероятность ошибок и ускорить выполнение задач, обеспечивая большую прозрачность деятельности государственных органов (Castro, Lopes, 2022; Bhuiyan, 2011; Yukhno, 2022; Juell-Skielse et al., 2022). Согласно проведенным исследованиям, цифровизация не только отвечает ожиданиям пользователей, способствуя росту доверия к государству и повышению уровня удовлетворенности граждан качеством предоставляемых услуг, но и становится обязательной в восприятии граждан, сформировавших устойчивую привычку к перемещению взаимодействия в цифровую среду (Isin, Ruppert, 2020).
- **Бесшовность.** На фоне возрастающего значения цифровизации государственных услуг, обеспечивающей автоматизацию и оптимизацию процессов, ключевую роль играет не столько точечное применение отдельных технологических решений, сколько создание целостной экосистемы, где различные элементы работают совместно, обеспечивая бесшовное взаимодействие граждан с государственными службами. Именно такой подход позволяет максимально эффективно интегрировать цифровые инструменты в повседневные практики, повысить качество и скорость оказания услуг, а также укрепить доверие граждан к государственным институтам (Isin, Ruppert, 2020). Поскольку разбросанность цифровых процедур по разным сайтам не позволяет ИТ-специалистам собрать всю информацию, необходимую для сквозной цифровой процедуры, ключевым фактором решения проблемы станет создание единого цифрового шлюза (Gaie, Mehta, 2024, р. 22).

Таким образом, при условии соблюдения и сочетания легальности, цифровизации и бесшовности проактивность в предоставлении государственных услуг выступает высшей формой их организации. Проактивной является услуга, оказываемая гражданину либо превентивно по факту создания условий для ее получения (выплата пособия по рождению ребенка в момент появления в системе информации о рождении ребенка), либо в момент ее запроса (с нулевой задержкой во времени) в формате «запрос на получение выписки БТИ – предоставление выписки БТИ». Для обеспечения такого режима результат оказываемой услуги к моменту возникновения потребности в ней у гражданина должен существовать в системе в готов-

вом виде (Erlenheim et al., 2020). Услуга может считаться проактивной лишь тогда, когда она полностью соответствует правовым нормам, использует современные цифровые технологии и обеспечивает непрерывность процесса оказания. Проактивное обслуживание должно рассматриваться как обязанность государства в тех случаях, когда оно технически осуществимо, поскольку именно оно становится реальным показателем качества его работы и готовности оперативно реагировать на запросы граждан

Реализация данного набора условий с высокой вероятностью способствует созданию действительно удобных и безопасных государственных услуг. При этом сохраняется сложность в определении потенциала реализации данных условий. Приведем пример. В настоящее время идет активная работа по совершенствованию госуслуги согласования перепланировки жилого помещения. В частности, Аналитическим центром при Правительстве России разрабатываются предложения по закреплению процесса подачи документов на согласование в системе электронных госуслуг. Как можно оценить планируемый прогресс с точки зрения полноты реализации доступных инструментов совершенствования госуслуг и полноты реализации потенциала повышения удобства госуслуги для граждан?

Формально после реализации данных нововведений согласование перепланировки жилого помещения войдет в число «цифровых услуг» в рамках отчетности госорганов, значительным станет и вклад в удобство процедуры подачи документов. Однако можно ли определить данную услугу как полностью цифровую? Можно ли сказать, что современные технологии использованы максимально для приведения услуги к целевому проактивному состоянию, соответствующему ее типу? Скорее всего, нет. Нереализованным останется потенциал применения «умных» алгоритмов в анализе документации и разработке решений, равно как и потенциал проактивного информирования собственников жилья о допустимых конструкционных изменениях их помещений. Привносимые изменения не позволят исключить риски непрозрачности и возможных коррупционных отклонений либо оградить граждан от соприкосновения с бюрократическим аппаратом. В итоге качество услуги, воспринимаемое с точки зрения набора вышеприведенных условий, сохранит не очень высокое значение.

Именно по этой причине предлагаем внедрять и оценивать проактивность как целевое состояние предоставления государственных услуг.

Как внедрить и оценить проактивность?

Возможность оказания проактивных государственных услуг уже закреплена в российском правовом поле¹, стратегических документах²

¹ Например, в рамках Федерального закона от 27.07.2010 N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», Распоряжения Правительства Российской Федерации от 11 апреля 2022 N 837-р «Об утверждении Концепции 24/7».

² Например, в Едином плане по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 г.

и в пилотном формате осуществляется на практике. Более того, в документах стратегического характера можно найти следующие цифры. Во-первых, 100 массовых социально значимых государственных и муниципальных услуг должны оказываться в проактивном режиме или в момент обращения к 2030 г., 14 из которых – уже в 2025 г.³. Во-вторых, не менее чем на 50% должен возрасти уровень удовлетворенности граждан качеством работы государственных и муниципальных служащих и работников организаций социальной сферы к 2030 г.

Любая поставленная цель требует организационно-правового плана ее достижения. На взгляд авторов настоящей статьи, необходимо планомерное методическое сопровождение внедрения проактивности в оказание госуслуг. Прежде всего, требуется сформулировать вопросы, требующие решения:

1. Как выявить госуслуги, которые могут и должны оказываться в проактивном режиме?
2. В какой последовательности переводить госуслуги на проактивный режим оказания? Как учесть социальную значимость перевода госуслуг в проактивный режим их оказания? Как учесть технологические и правовые возможности, чтобы ресурсы для перевода были использованы максимально эффективно?
3. Как объективно оценить результативность внедрения проактивного режима предоставления госуслуг?

Ответам на данные вопросы должны быть посвящены методические документы и мероприятия, проводимые в рамках достижения цели. Поскольку системная методическая база для внедрения проактивного режима оказания государственных услуг отсутствует, это приводит к различениям в понимании проактивности и рискам неэффективного распределения ресурсов и снижения социально-экономического эффекта от перевода госуслуг в проактивный режим.

Данная проблема может быть решена, по мнению авторов статьи, посредством разработки и утверждения единых методических рекомендаций по выявлению и приоритизации перевода госуслуг в проактивный режим. Уменьшить риски неэффективного распределения ресурсов и снижения социально-экономического эффекта от перевода услуг в проактивный формат поможет методически обоснованная дорожная карта перевода госуслуг в проактивный режим оказания. Наконец, потребуется внедрить систему мониторинга и оценки результативности перевода госуслуг в проактивный режим на основе качественных и количественных критерий, чтобы своевременно оценивать и корректировать государственную политику в этом вопросе.

Для унификации процесса целесообразно разработать и утвердить методические рекомендации по выявлению государственных услуг, подлежащих переводу в проактивный режим их оказания. Именно в таком до-

³ Указ Президента Российской Федерации N 309 от 07.05.2024.

кументе нужно единообразно определить государственные услуги, которые могут быть переведены в проактивный режим их оказания (предоставления): полностью проактивные (оказываются автоматически по триггеру), условно проактивные (заявительные), условно проактивные (с данными гражданина), реактивные, соответствующие парадигме проактивности (оптимизированные, с минимальным участием гражданина).

Руководствуясь данной типизацией, необходимо провести анализ госуслуг в целях формирования конечного их перечня. Целесообразным представляется такой анализ осуществлять в отраслевом разрезе: соцзащита, здравоохранение, ЖКХ и т.д., хотя при определении очередности перевода услуг можно опираться и на утвержденные перечни массовых социально значимых услуг.

Каждая государственная услуга рассматривается с точки зрения ее соответствия критериям проактивности (табл. 2), с указанием регламента ее оказания, уровня автоматизации, с учетом требуемых документов, а также роли гражданина.

Таблица 2

Критерии проактивности госуслуги

Критерий	Вопросы для анализа
Наличие триггерного события	Существует ли событие, которое однозначно указывает на необходимость оказания услуги?
Доступность данных	Может ли госорган получить все данные для оказания услуги без участия гражданина?
Участие гражданина	Необходимо ли заявление, документы или предоставление данных?
Технологическая сложность	Можно ли автоматизировать процесс (интеграция баз данных, мгновенная обработка)?

Затем на основе проведенного анализа следует классифицировать госуслуги, например, таким образом, как это представлено в Таблице 3:

Таблица 3

Пример классификации госуслуг по уровням проактивности

Тип услуги	Критерии	Примеры
Полностью проактивные	<ul style="list-style-type: none"> – Есть триггер (например, рождение ребенка). – Данные доступны. – Участие гражданина не требуется 	Автоматическое оформление материнского капитала, индексация пенсий
Условно проактивные (заявительные)	<ul style="list-style-type: none"> – Нет внешнего триггера. – Данные доступны. – Требуется заявление (результат готовится заранее) 	Выдача справки об отсутствии судимости, получение выписки из ЕГРН

Тип услуги	Критерии	Примеры
Условно проактивные (с данными гражданина)	<ul style="list-style-type: none"> – Есть триггер (например, изменение статуса инвалидности). – Не все данные доступны (номер счета, биометрия). – Требуется предоставление данных гражданином 	Оформление загранпаспорта (биометрия), подтверждение льготы по ЖКХ (счет)
Реактивные, соответствующие парадигме проактивности	<ul style="list-style-type: none"> – Нет триггера. – Требуется заявление и документы. – Процесс может быть максимально оптимизирован 	Получение лицензии на таксомоторную деятельность (онлайн-подача, сокращенные сроки проверки)

Затем формируются перечни госуслуг (в соответствии с четырьмя типами проактивности госуслуг) для дальнейшего планирования их перевода в проактивный режим (см. табл. 4).

Но предварительно эти списки подвергаются аудиту силами экспертной группы, с тем чтобы исключить дублирование услуг в разных категориях и уточнить спорные случаи (например, услуги, которые можно перевести в более проактивный тип).

Таблица 4

Пример оформления перечня госуслуг, подлежащих переводу в проактивный режим их оказания

Тип услуги	Название госуслуги	Отрасль	Критерии	Статус
Полностью проактивные	Автоматическая индексация пенсий	Соцзащита	Триггер: прекращение трудовой деятельности. Данные: есть. Участие: не требуется	Реализована
Условно проактивные (заявительные)	Выдача справки об отсутствии судимости	МВД	Нет триггера. Данные: есть. Участие: заявление. Автоматизация: 90%	Требует доработки
Условно проактивные (с данными гражданина)	Оформление загранпаспорта	МВД	Триггер: истечение срока действия паспорта. Данные: частично (требуется биометрия)	Не реализована

Следующий этап работы – определение приоритетов перевода государственных услуг в проактивный режим оказания. Предлагаем для определения приоритетности оценить каждую госуслугу по пяти следующим критериям: охват населения; уровень бюрократии; коррупционные риски; технологическая сложность; правовая сложность.

Приведенные критерии отдают приоритет массовым услугам (охват населения), с поправкой на потенциальную сложность их получения гражданами (уровень бюрократии, коррупционные риски) с учетом текущих технологических и правовых сложностей их перевода (табл. 5).

Таблица 5

Критерии оценки приоритетности перевода госуслуги в проактивный режим

(Шкала оценки критериев принимает значения [0;5], где 0 – низкое влияние на приоритетность, 5 – высокое).

Параметр	Шкала (0–5)
Охват населения	<ul style="list-style-type: none"> – 0: Услуга затрагивает <1% населения (архивные справки). – 1: 1–5% населения (оформление виз). – 2: 5–10% населения (льготы для многодетных семей). – 3: 10–20% населения (водительские права). – 4: 20–50% населения (пособия по безработице). – 5: >50% населения (пенсии, медицинская помощь)
Уровень бюрократии	<ul style="list-style-type: none"> – 0: Полностью онлайн: – Заявление и документы подаются дистанционно. – Срок оказания – до 1 дня. – 1: Онлайн + 1 документ: – Требуется загрузить 1 сканированный документ. – Срок – до 3 дней. – 2: 3–4 документа: – Необходимо предоставить несколько документов. – Срок – до 7 дней. – 3: Личный визит 1 раз: – Требуется посетить госорган для подачи заявления. – Срок – до 14 дней. – 4: 2+ визита: – Множественные посещения для согласований. – Срок – до 30 дней. – 5: Срок >30 дней: – Длительные проверки, бумажный документооборот
Коррупционные риски	<ul style="list-style-type: none"> – 0: Автоматизированные решения: – Нет этапов с субъективными решениями. – 1: Риск ошибок в алгоритмах: – Возможны технические сбои. – 2: 1–2 субъективных этапа: – Проверка фото/подписи. – 3: 3–4 этапа с ручным согласованием: – Одобрение заявки чиновником. – 4: Высокая зависимость от чиновника: – Решение принимается «по усмотрению». – 5: Системная коррупция: – Решения принимаются за взятку или «по знакомству»
Технологическая сложность	<ul style="list-style-type: none"> – 0: Блокирующие барьеры: – Автоматизация невозможна. – Данные отсутствуют. – Интеграция невозможна. – Технологии на теоретической стадии. – 1: Разработка инфраструктуры с нуля: – Масштабное внедрение новых систем. – Данные недоступны или требуют значительных усилий. – Создание новых вычислительных ресурсов. – 2: Создание новых модулей: – Разработка технологических решений (например, ИИ). – Данные доступны частично. – Доработка существующих систем.

Параметр	Шкала (0–5)
Технологическая сложность	<ul style="list-style-type: none"> – 3: Интеграция с внешними системами: <ul style="list-style-type: none"> – Разработка новых алгоритмов. – Данные доступны через межведомственное взаимодействие. – Создание интерфейсов для интеграции. – 4: Минимальная доработка алгоритмов: <ul style="list-style-type: none"> – Требуется настройка существующих алгоритмов. – Данные доступны, но нуждаются в обработке. – Интеграция через API. – Обработка данных стандартными методами. – 5: Полная автоматизация: <ul style="list-style-type: none"> – Процессы полностью автоматизированы. – Данные доступны в реальном времени. – Интеграция с другими системами не требуется. – Данные структурированы. – Используются готовые технологии
Правовая сложность	<ul style="list-style-type: none"> – 0: Блокирующие правовые конфликты: <ul style="list-style-type: none"> – Противоречия с Конституцией России или международным правом. – Перевод услуги в проактивный режим невозможен без изменения законодательства. – 1: Поправки в федеральных законах: <ul style="list-style-type: none"> – Необходимы изменения в федеральных законах для обеспечения доступа к данным. – 2: Изменения в региональных законах: <ul style="list-style-type: none"> – Требуется внесение поправок в региональное законодательство. – 3: Межведомственное согласование: <ul style="list-style-type: none"> – Требуется согласование доступа к данным между ведомствами. – Уточнение нормативно-правовых актов (НПА). – 4: Уточнение подзаконных актов: <ul style="list-style-type: none"> – Незначительные правовые барьеры (например, корректировка формата данных). – 5: Нет ограничений: <ul style="list-style-type: none"> – Законодательство полностью поддерживает проактивное оказание. – Доступ к данным обеспечен. – Права граждан защищены

После того как каждая госуслуга будет оценена в баллах по перечисленным критериям, можно формировать три очереди перевода услуг в проактивный режим:

И очередь перевода – «Быстрые победы» (низкая технологическая сложность [4;5] и низкая правовая сложность [4;5]). Включает проактивные госуслуги, для которых перевод в проактивный режим оказания не связан с высокими издержками.

II очередь перевода – «Стратегические инициативы» (высокая технологическая и/или правовая сложность [1;3]). Включает проактивные госуслуги, для которых перевод в проактивный режим связан с высокими издержками.

III очередь перевода – «Отдаленная перспектива перевода» (блокирующая технологическая и/или правовая сложность [0]). Включает проактивные госуслуги, для которых перевод в проактивный режим невыполним при текущем уровне технологии либо правовых рамках.

Внутри очередей также происходит ранжирование по принципу приоритета охвата населения с поправкой на различный уровень ресурсоемкости.

сти и сложности проектов. Формулу приоритета для госуслуг можно расчитывать следующим образом:

$$\text{Приоритет} = (\text{Охват населения} \times 0,2) + (\text{Бюрократия} \times 0,2) + (\text{Коррупция} \times 0,2) + (\text{Тех. сложность} \times 0,2) + (\text{Прав. сложность}) \times 0,2$$

$$\text{Приоритет} = \sum_1^5 X_i * \beta_i,$$

где:

Х1 – Охват населения.

Х2 – Уровень бюрократии.

Х3 – Коррупционные риски.

Х4 – Технологическая сложность.

Х5 – Правовая сложность.

β_i – коэффициент при параметре X_i ; значение коэффициентов выступает весами значимости при параметре. В общем случае значение коэффициентов одинаковое:

$$\sum \beta_i = 1.$$

Значения результирующей функции расчета приоритета принадлежат следующим множествам: [0;5].

Данная формула позволяет упорядочить госуслуги внутри групп по убыванию приоритета. В результате получается систематизированный каталог госуслуг, претендующих на перевод в проактивный режим.

Представленная авторами методика нуждается в двух уточнениях. Во-первых, для оценки проактивных госуслуг предлагается использовать структурированное углубленное экспертоное интервью, проводимое в разрезе отраслей. Это позволит выявить границы совершенствования госуслуг с учетом возможностей новых технологий – их потенциал, что невозможно сделать через статистическое наблюдение. Кроме того, такое исследование дает возможность оценить текущий уровень проактивности и качество госуслуг с применением опыта экспертов в части реальной практики судов, работы с услугами и т.п. Преимущества анализа экспертных интервью в части применения цифровых государственных услуг, позволяющего выявить предпочтения пользователей, отмечаются и в зарубежной литературе (Morte-Nadal, Esteban-Navarro, 2025, p. 8). Во-вторых, в рамках данной статьи авторы практически не затрагивали необходимые нормативно-правовые изменения, без которых политика внедрения проактивности госуслуг не сможет обойтись. В частности, в ст. 7.3 Федерального закона от 27.07.2010 N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» лишь обозначена возможность упреждающего предоставления госуслуг, тогда как ключевым элементом базового определения госуслуг является осуществление госорганом соответствующей деятельности по ее предоставлению «по запросам заявителей». Полагаем, что внедрение проактивных госуслуг, особенно если оно превысит показатель 100 массовых социально значимых, потребует значительной модернизации названного закона, которую еще предстоит обсудить.

Заключение

Помимо решения непосредственной задачи внедрения и оценки проактивных государственных услуг представленный авторами методологический подход позволяет оценивать уровень цифровизации, выявлять «слабые звенья» и раскрывать потенциал совершенствования оказания услуг с учетом расширяющихся цифровых и организационных возможностей. В целом системное понимание проактивности означает кардинальную перестройку государственного управления. Если раньше система госуправления основывалась на вертикали «государство – гражданин», не выходя за рамки классических отношений власти-подчинения, то теперь (постепенно, от введения сервисного государства на первом этапе до его усиления путем проактивности) вертикальная структура остается собственно государству как принцип его внутренней (иерархической) организации. Что касается типа взаимоотношений граждан и государства, то они все более смещаются в горизонтальную плоскость, оставляя гражданину права, а государству в лице его органов – обязанности и активность (в некоторых сферах переходящую даже в проактивность). Высшей степенью такой горизонтализации отношений можно считать максимальный уровень проактивности государственных услуг.

Экспертиза проактивности госуслуг способна стать значимым инструментом «вскрытия» проблем в этой сфере и позволяет структурировать наиболее значимые для общества точки дальнейшего совершенствования госуслуг в парадигме проактивности. Применение представленного подхода в интересах госорганов в отношении всей совокупности отраслей поможет сформировать реальную картину оказания госуслуг на данный момент. По результату проведения экспертного интервью обозначаются услуги, которые могут и должны оказываться в проактивном режиме. Следует вести работу по их переводу в проактивный режим, а также осуществлять мониторинг общественного восприятия нового качества их оказания. Последний момент очень важен для создания объективной картины, поэтому в качестве направления дальнейших исследований авторы предлагают разработать методики оценки гражданами проактивного качества госуслуг.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Миронова Т.К., Арзуманова Л.Л., Пешкова (Белогорцева) Х.В., Рождественская Т.Э., Бондарева Э.С., Гусев А.Ю., Люминарская С.В., Менкенов А.В., Ротко С.В., Сапожникова Н.И., Чернусь Н.Ю., Елаев А.А., Загорских С.А., Котухов С.А., Соколов Р.А. Комментарий к Федеральному закону от 28 декабря 2013 г. N 400-ФЗ «О страховых пенсиях» (постатейный) // СПС КонсультантПлюс. 2021.

2. Пуляевская И.А., Якимова Е.М. Проактивный режим предоставления публичных услуг: на пути к отмене заявительного порядка предоставления публичных услуг // Административное право и процесс. 2021. № 4. С. 58–61.
3. Талапина Э.В., Козяр (Двинских) Д.Ю. Проактивные государственные услуги: на пути к алгоритмизации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2023. № 2. С. 7–32.
4. Талапина Э.В., Козяр (Двинских) Д.Ю. Критерии оценки качества и перспективы внедрения проактивных государственных услуг // Вопросы государственного и муниципального управления. 2024. № 2. С. 64–84.
5. Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., May B.A., Покида А.Н. Оценка россиянами административных услуг государства: результаты социологических опросов 2011–2015 гг. // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 4. С. 75–98.
6. Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Тихомиров Ю.А., Старостина А.Н. Качество российского государственного управления: проблемы и приоритеты. М.: Дело, 2022.
7. Южаков В.Н., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В., Старостина А.Н. Влияние цифровизации на качество государственного управления – через призму оценок граждан (на основе социологических опросов РАНХиГС 2022–2024 гг.) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2024. № 2. С. 85–109.
8. Bhuiyan S.H. Modernizing Bangladesh public administration through e-governance: Benefits and challenges // Government Information Quarterly. 2011. Vol. 28, no. 1. P. 54–65. DOI:10.1016/j.giq.2010.04.006
9. Castro C., Lopes C. Digital government and sustainable development // Journal of the Knowledge Economy. 2022. Vol. 13, no. 2. P. 880–903. DOI:10.1007/s13132-021-00749-2
10. Isin E., Ruppert E. Being Digital Citizens. Lanham, MD, USA, Rowman & Littlefield. 2020.
11. Erlenheim R., Draheim D., Taveter K. Identifying design principles for proactive services through systematically understanding the reactivity-proactivity spectrum // Proceedings of the 13th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance (ICEGOV '20). ACM Press, New York. 2020.
12. Gaie C., Mehta M. Digital Transformation of Public Services: Introduction, Current Trends and Future Directions // C. Gaie, M. Mehta (Eds). Transforming Public Services –Combining Data and Algorithms to Fulfil Citizen's Expectations. Cham, Springer, 2024. P. 1–28.
13. Juell-Skielse G., Lindgren I., Akesson M. Service Automation in the Public Sector – Concepts Empirical Examples and Challenges. Berlin, Germany, Springer. 2022.
14. Lindgren I., Jansson G. Electronic services in the public sector: A conceptual framework // Government Information Quarterly. 2013. Vol. 30, no. 2.

15. Lindgren I., Madsen C.Ø., Hofmann S., Melin U. Close encounters of the digital kind: A research agenda for the digitalization of public services // Government Information Quarterly. 2019. Vol. 36, no. 3.
16. Lindgren I., Melin U., Sæbø Ø. What is E-Government? Introducing a Work System Framework for Understanding E-Government // Communications of the Association for Information Systems. 2021. Vol. 48.
17. Madsen C.Ø., Hofmann S., Pieterson W. Channel Choice Complications: Exploring the Multiplex Nature of Citizen's Channel of Choices. Electronic Government // Proceedings of the 18th IFIP WG 8.5 International Conference. EGOV 2019. 11685 LNCS. 139 151. 2019.
18. Morte-Nadal T., Esteban-Navarro M.Á. Recommendations for digital inclusion in the use of European digital public services // Humanities and Social Sciences Communications. 2025. No. 12. P. 1–14. DOI:10.1057/s41599-025-04576-7
19. Roehl U.B.U. Understanding automated decision-making in the public sector: a classification of automated, administrative decision-making. In: Juell-Skielse G., Lindgren I., Åkesson M. (eds.) Service Automation in the Public Sector. Progress in IS. Cham, Springer, 2022. P. 35–63.
20. Yukhno A. Digital transformation: Exploring big data governance in public administration // Public Organization Review. 2022. Vol. 24, no. 1. P. 1–15. DOI:10.1007/s11115-022-00694-x

ОФИЦИАЛЬНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

1. Федеральный закон N 210-ФЗ от 27.07.2010 «Об организации предоставления государственных муниципальных услуг» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. N 31. Ст. 4179.
2. Указ Президента Российской Федерации N 309 от 07.05.2024 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202405070015> (дата обращения: 01.05.2025).
3. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 апреля 2022 N 837-р «Об утверждении Концепции 24/7» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2022. N 17. Ст. 2941.
4. Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 01.10.2021 N 2765-р). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_398015/ (дата обращения: 01.05.2025).

5. Постановление Правления Пенсионного фонда России от 31 мая 2019 г. N 312п «Об утверждении Административного регламента предоставления Пенсионным фондом Российской Федерации и его территориальными органами государственной услуги по выдаче государственного сертификата на материнский (семейный) капитал». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_335192/ (дата обращения: 01.05.2025).
6. Приказ Росалкогольрегулирования от 08 ноября 2021 г. N 394 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по регулированию алкогольного рынка государственной услуги по приему уведомлений о начале оборота на территории Российской Федерации алкогольной продукции». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_401348/ (дата обращения: 01.05.2025).

REFERENCES

1. Bhuiyan, S.H. (2011) 'Modernizing Bangladesh public administration through e-governance: Benefits and challenges', *Government Information Quarterly*, 28(1), pp. 54–65. DOI:10.1016/j.giq.2010.04.006
2. Castro, C., and Lopes, C. (2022) 'Digital government and sustainable development', *Journal of the Knowledge Economy*, 13(2), pp. 880–903. DOI:10.1007/s13132-021-00749-2
3. Erlenheim, R., Draheim, D., and Taveter, K. (2020) 'Identifying design principles for proactive services through systematically understanding the reactivity-proactivity spectrum', *Proceedings of the 13th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance (ICEGOV '20)*. ACM Press, New York.
4. Isin, E., and Ruppert, E. (2020) *Being digital citizens*. Lanham, MD, USA: Rowman & Littlefield.
5. Juell-Skielse, G., Lindgren, I., and Akesson, M. (2022) *Service automation in the public sector – concepts, empirical examples and challenges*. Berlin, Germany: Springer.
6. Gaie, C., and Mehta, M. (2024) 'Digital Transformation of Public Services: Introduction, Current Trends and Future Directions', in: *Transforming public services – Combining data and algorithms to fulfill citizens' expectations*. C. Gaie and M. Mehta (Eds). Cham: Springer, pp.1–28.
7. Lindgren, I., and Jansson, G. (2013) 'Electronic services in the public sector: A conceptual framework', *Government Information Quarterly*, 30(2).
8. Lindgren, I., Madsen, C.Ø., Hofmann, S., and Melin, U. (2019) 'Close encounters of the digital kind: A research agenda for the digitalization of public services', *Government Information Quarterly*, 36(3).

9. Lindgren, I., Melin, U., and Sæbø, Ø. (2021) 'What is e-government? Introducing a work system framework for understanding e-government', *Communications of the Association for Information Systems*, (48).
10. Madsen, C.Ø., Hofmann, S., and Pietersen, W. (2019) 'Channel choice complications: exploring the multiplex nature of citizen's channel of choices', *Electronic Government. Proceedings of the 18th IFIP WG 8.5 International Conference. EGOV 2019*, 11685 LNCS, pp. 139–151.
11. Mironova, T.K., Arzumanova, L.L., Peshkova (Belogortseva), Kh.V., Rozhdestvenskaya, T.E., Bondareva, E.S., Gusev, A.Yu., Luminarskaya, S.V., Menkenov, A.V., Rotko, S.V., Sapozhnikova, N.I., Chernus, N.Yu., Elaev, A.A., Zagorskikh, S.A., Kotukhov, S.A., and Sokolov, R.A. (2021) *Commentary on the Federal Law of December 28, 2013 No. 400-FZ «On Insurance Pensions» (article-by-article)*. SPS Konsul'tantPlyus.
12. Morte-Nadal, T., and Esteban-Navarro, M.Á. (2025) 'Recommendations for digital inclusion in the use of European digital public services', *Humanities and Social Sciences Communications*, (12), pp. 1–14. DOI:10.1057/s41599-025-04576-7
13. Pulyaevskaya, I.A., and Yakimova, E.M. (2021) 'Proactive mode of providing public services: towards the abolition of the declarative procedure for providing public services', *Administrativnoye pravo i protsess*, (4), pp. 58–61. (In Russian).
14. Roehl, U.B.U. (2022) 'Understanding automated decision-making in the public sector: a classification of automated administrative decision-making', in: Juell-Skielse G. (Ed) et al. *Service automation in the public sector*. Cham: Springer, pp. 35–63.
15. Talapina, E., and Kozyar (Dvinskikh), D. (2023) 'Proactive public services: on the way to algorithmization', *Public Administration Issues*, (2), pp. 7–32. (In Russian). DOI:10.17323/1999-5431-2023-0-2-7-32
16. Talapina, E.V., and Kozyar (Dvinskikh), D.Yu. (2024) 'Criteria for assessing the quality and prospects for implementing proactive public services', *Public Administration Issues*, (2), pp. 64–84. (In Russian). DOI:10.17323/1999-5431-2024-0-2-64-84
17. Yukhno, A. (2022) 'Digital transformation: Exploring big data governance in public administration', *Public Organization Review*, 24(1), pp. 1–15. DOI:10.1007/s11115-022-00694-x
18. Yuzhakov, V.N., Dobrolyubova, E.I., Mau, V.A., and Pokida, A.N. (2016) 'Evaluation of public service delivery by Russians: results of 2011–2015 socio-logical surveys', *Public Administration Issues*, (4), pp. 75–98. (In Russian). Available at: <https://vgmu.hse.ru/article/view/25325> (accessed 07 May 2025).
19. Yuzhakov, V.N., Dobrolyubova, E.I., Tikhomirov, Yu.A., and Starostina, A.N. (2022) *The quality of Russian public administration: problems and priorities*. Moscow: Delo.
20. Yuzhakov, V.N., Pokida, A.N., Zybunovskaya, N.V., and Starostina, A.N. (2024) 'Citizens' assessment of the impact of digitalisation on the quality of public administration (based on sociological surveys of RANEPA 2022–2024)', *Public Administration Issues*, (2), pp. 85–109. (In Russian). DOI:10.17323/1999-5431-2024-0-2-85-109



OFFICIAL DOCUMENTS

1. Federal Law No. 210-FZ dated July 27, 2010 “On Organization of Provision of State and Municipal Services”. *Sobranie zakonodatel'stva RF*, no. 31, art. 4179.
2. *Decree of the President of the Russian Federation No. 309 dated May 7, 2024 “On National Development Goals of the Russian Federation for the Period up to 2030 and Prospective until 2036”*. Available at: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202405070015> (accessed 01 May 2025).
3. Government Order No. 837-r dated April 11, 2022 “On Approval of Concept 24/7”. *Sobranie zakonodatel'stva RF*, no. 17, art. 2941.
4. *Unified Plan for Reaching National Development Goals of the Russian Federation for the Period Until 2024 and Planning Period Up to 2030 Year* (approved by Government Decree No. 2765-r312p dated October 1, 2021). Available at: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_398015/ (accessed 01 May 2025).
5. *Resolution of the Board of Trustees of the Pension Fund of Russia No. 312p dated May 31, 2019 “On Approval of Administrative Regulations for Providing the State Service for Issuing a State Certificate for Maternity (Family) Capital by the Pension Fund of the Russian Federation and its Territorial Bodies”*. Available at: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_335192/ (accessed 01 May 2025).
6. *Rosalcoholregulirovaniye* [Federal Service for Alcohol Market Regulation] (2021) Order of November 8, 2021 No. 394 «On the approval of the Administrative Regulations for the provision by the Federal Service for Alcohol Market Regulation of the state service for accepting notifications on the start of turnover of alcoholic products on the territory of the Russian Federation». Available at: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_401348/ (accessed 01 May 2025).

Статья поступила в редакцию 12.01.2025;
одобрена после рецензирования 04.05.2025;
принята к публикации 04.06.2025.

Научная статья

УДК: 330/351/354

DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-2-30-66

АЗЕРБАЙДЖАНСКИЙ ОПЫТ КОММЕРЦИАЛИЗАЦИИ ЦИФРОВЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ: МОДЕЛЬ ASAN SERVICE

Садыгов Шахин Мустафа оглы¹,
Муршудли Фуад Алекпер оглы²,
Багир-заде Манаф Мурад оглы³

^{1, 2, 3} Экономический научно-исследовательский институт
при Министерстве экономики Азербайджанской Республики;
AZ1122, Азербайджан, г. Баку, проспект Гасан Бея Зардаби, д. 196.

¹ Доктор экономических наук, профессор, председатель правления;
shahin.sadigov@esri.gov.az; ORCID: 0009-0005-2671-0136

² Доктор философии по экономике, доцент, советник председателя правления;
fuad.murshudlu@esri.gov.az; ORCID: 0009-0006-2007-7488

³ Доктор философии по политическим и административным наукам,
доцент, заведующий отделом цифровой экономики и инноваций;
manaf.baghirzade@esri.gov.az; ORCID: 0000-0002-7037-1179

Аннотация. Современный подход к повышению эффективности предоставления государственных услуг в качестве одного из ключевых принципов предполагает организацию государственного управления на основе рыночных принципов. Госучреждения с традиционной формой управления, привыкшие существовать за счет центрального бюджета, в современных реалиях столкнулись с некоторыми организационными и методологическими трудностями. Цель статьи – выявить и концептуализировать опыт административных реформ в системе государственного управления Азербайджана в части преодоления этих препятствий. В работе определяются теоретические основы предоставления государственных услуг в соответствии с рыночными принципами. Дескриптивная часть результатов исследования основана на количественных статистических данных организационной деятельности, а пре-скриптивная – на научной литературе, правительственные решениях и юридических документах. Эмпирические данные исследования базируются на официальной статистике и отчетах Государственного агентства по оказанию услуг гражданам и социальным инновациям при Президенте Азербайджанской Республики, Портала государственных услуг и Портала данных о деятельности ASAN Service.

Основное утверждение настоящей работы заключается в том, что ориентированная на цифровизацию коммерциализация государственных услуг в Азербайджане является решающим фактором для успешного преодоления существующих преград в сфере оказания госуслуг. Наглядный пример этого успеха – тот факт, что опыт ASAN Service стал трансферным продуктом для других стран. Исследование объясняет коммерческое измерение институциональной и цифровой трансформации в государственном управлении и выявляет особенности уникальной азербайджанской модели.

Ключевые слова: ASAN Service, коммерциализация, государственные услуги, цифровизация, предпринимательское государство, новое государственное управление.

Для цитирования: Садыгов Ш.М., Муршудли Ф.А., Багир-заде М.М. Азербайджанский опыт коммерциализации цифровых государственных услуг: модель ASAN Service // Вопросы государственного и муниципального управления. 2025. № 2. С. 30–66. DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-2-30-66.

Original article

AZERBAIJAN'S EXPERIENCE IN COMMERCIALISATION OF DIGITAL PUBLIC SERVICES: THE ASAN SERVICE MODEL

**Sadigov Shahin M.¹, Murshudli Fuad A.²,
Baghirzade Manaf M.³**

^{1, 2, 3} Economic Scientific Research Institute under the Ministry of Economy of the Republic of Azerbaijan; 196 Hasan Bey Zardabi Av., AZ1122 Baku, Azerbaijan.

¹ Doctor of Sciences (in Economics), Professor, Chairman of the Board; shahin.sadigov@esri.gov.az; ORCID: 0009-0005-2671-0136

² Ph.D. (in Economics), Associate Professor, Advisor to the Chairman of the Board; fuad.murshudlu@esri.gov.az; ORCID: 0009-0006-2007-7488

³ Ph.D. (in Political and Administrative Sciences), Associate Professor, Head of the Department of Digital Economy and Innovations; manaf.baghirzade@esri.gov.az; ORCID: 0000-0002-7037-1179

Abstract. A contemporary approach to enhancing the efficiency of public service delivery as one of the key principles entails the organisation of public administration in accordance with market principles. Public institutions with traditional forms of management, accustomed to operating within the central budget, have encountered certain organisational and methodological difficulties in transition to new principles.

The aim of the article is to identify and conceptualise the experience of administrative reforms in the public administration system of Azerbaijan in overcoming these obstacles. The paper defines the theoretical foundations for the provision of public services in accordance with market principles. The descriptive part of the research findings is based on quantitative statistical data of organisational performance, while the prescriptive part draws upon scientific literature, government decisions and legal documents. The empirical data of the study is based on official statistics and reports from the State Agency for Public Service and Social Innovations under the President of the Republic of Azerbaijan, the Public Services Portal and the ASAN Service Activity Data Portal.

The study claims that the digitalization-oriented commercialization of public services in Azerbaijan is a crucial factor for successfully overcoming existing barriers. A clear example of this success is that the ASAN Service experience has become a transfer product for other countries. The study explains the commercial dimension of institutional and digital transformation in public administration and identifies the peculiarities of the unique Azerbaijani model.

Keywords: ASAN Service, commercialisation, public services, digitalisation, entrepreneurial state, new public management.

For citation: Sadigov, Sh. M., Murshudli, F.A., and Baghirzade, M.M. (2025) 'Azerbaijan's experience in commercialisation of digital public services: The ASAN Service model', *Public Administration Issues*, (2), pp. 30–66. (In Russian). DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-2-30-66.

JEL Classification: B41, D73, E14, H83, P11.

Введение

Новый подход к государственному управлению в русле неолиберальной экономической политики и широкое распространение цифровых технологий в социальной жизни привели к структурным изменениям в предоставлении государственных услуг. Наблюдаемые в традиционном государственном управлении косная, негибкая структура, чрезмерная бюрократия, отсутствие обратной связи при принятии государственных решений, а также смещение на второй план вопросов эффективности и результативности негативно влияют на качество предоставления государственных услуг. Такие важные проблемы, как неудовлетворенность граждан, невысокое качество государственных услуг и чрезмерные затраты на их осуществление решались за счет использования принципов управления, перешедших в деятельность органов государственной власти из частного сектора.

Новое государственное управление, предлагающее вместо бюрократии бизнес-управление, предоставляет государственные услуги путем приватизации, децентрализации, коммерциализации и маркетизации (Donald, 2005). Изменение концепции предоставления государственных услуг также предполагает конкуренцию между их поставщиками (Laegreid, 2016). Широко распространено мнение, что проблемы нерачительного отношения к бюджетным средствам в государственных учреждениях, их неэффектив-

ной деятельности и несоответствия ожиданиям граждан можно решить с помощью коммерциализации (см., например: Bayliss, Kessler, 2006). Для отдельно взятого государства несистемный подход к проведению рыночных реформ может привести к усугублению общеэкономической ситуации при ожидании положительных результатов. В этой связи для трансфера политики (policy transfer) важно изучить опыт государств с оптимальными моделями коммерциализации государственных услуг. Реформы, проведенные в Азербайджане в этой области, и модель ASAN Service, созданная на основе реалистичной оценки текущих условий, за короткое время достигли значительного успеха и привлекли внимание международного сообщества. В настоящей статье сделана попытка определить экономическую и общественную природу коммерциализации цифровых государственных услуг и выявить основные особенности азербайджанского опыта ее реализации.

Обзор литературы показал, что коммерциализация государственных услуг исследовалась, главным образом, на примере какого-то одного вида услуг, например, в сфере здравоохранения, образования или транспорта. Выбранный же авторами данной статьи в качестве объекта исследования практический пример представляет собой модель, охватывающую все услуги. Это повышает значимость результатов для дальнейших исследований в области государственного управления и разработки политики.

Представленный в статье круг вопросов включает: экономическое значение коммерциализации цифровых услуг, основные тенденции ее структурных сдвигов и становления в качестве азербайджанской модели. При этом исходным служит тот факт, что коммерциализация цифровых государственных услуг является залогом их успешного осуществления. Практика Азербайджана в данной области имеет свою специфику и может быть использована другими странами в качестве бренд-модели. В данной связи прежде всего рассматриваются теоретические основы коммерциализации государственных услуг с точки зрения управленческой дисциплины, а также растущего влияния неолиберальной экономической политики на деятельность государственных учреждений.

Наряду с этим к числу факторов, существенно повлиявших на изменение мышления в сфере государственного управления, следует отнести широкое использование информационно-коммуникационных технологий в социальной жизни. Поэтому специальная часть исследования посвящена переходу Азербайджана к новой модели государственного управления и цифровизации государственных услуг. Изучение коммерциализации государственных услуг проводилось авторами в рамках модели ASAN Service посредством соответствующего Индекса, индивидуализации предоставления услуг, созданных в этом контексте цифровых приложений и интернационализации бренда данного сервиса¹.

¹ Следует отметить, что в статье вместо понятия «цифровые услуги» в отдельных случаях используется термин «электронные услуги». Основной причиной подобного замещения является переход Азербайджана от электронного государства к цифровому путем активизации с 2020 г. процессов цифровизации экономики и цифровой трансформации государственного управления.

Экономические основы коммерциализации цифровых государственных услуг в контексте неолиберальной политики

Исторически роль государства различается в зависимости от экономической структуры того или иного периода и текущей парадигмы мышления. Например, до промышленной революции сфера предоставляемых государством услуг была весьма ограничена и предполагала слабое вмешательство государства в экономику. Индустриализация позволила сформировать традиционное государственное управление, расширила сферы деятельности государства и обусловила его ключевое значение для социально-экономического развития. Традиционное государственное управление, основанное на взглядах В. Вильсона, Ф. Тейлора и М. Вебера, было централизованным, ориентированным на процесс предоставления общественных товаров и услуг самим государством (Hughes, 2018). Основанная на бюрократии веберианская структура государства в традиционном государственном управлении привела к тому, что предоставление государственных услуг было прерогативой государства, при этом образовался разрыв между частным и государственным секторами. Для этой модели свойственны бюрократической иерархия, следование регламенту, стационарность и ориентация на общественные интересы при полном отсутствии чувствительности к рынку. Предполагалось, что государственные услуги должны оказываться без ориентации на прибыль и независимо от рыночной логики. Во главу угла ставились принципы равенства и соблюдения закона при оказании услуг, а не их эффективность и результативность. Громоздкая бюрократическая структура не была способна оперативно реагировать на изменения рыночной конъюнктуры и имела существенные ограничения в плане эффективности и удовлетворенности граждан. Поэтому в концепции нового государственного управления, возникшей после 1980 г., был сделан акцент на принципы высокой чувствительности к рынку и конкурентоспособности.

Эволюция государства всеобщего благосостояния в период 1945–1975 гг. выразилась в национализации многих сфер услуг и активизации роли государства в экономике (Wincott, 2013). Благодаря кейнсианской политике государство взяло на себя больше ответственности, что привело к увеличению потребления ресурсов и неконтролируемости государственных расходов. То обстоятельство, что производство и предоставление государственных услуг осуществляются исключительно за счет государственных ресурсов, лишь увеличило бюджетные расходы и отодвинуло на задний план необходимость повышения качества услуг. Рост государственных затрат существенно повлиял на повседневную жизнь граждан и вызвал их недовольство. Неспособность кейнсианского подхода дать объяснение экономическому кризису привела к критике этой экономической политики в 1970-е гг. и усилила позиции рыночно-ориентированной неолиберальной мысли, выступающей против вмешательства государства в экономику. В результате произошел синтез неоклассической микроэкономики, основанной на рыночных принципах, и кейнсианской макроэкономики, что, в свою оче-

редь, способствовало трансформации государственного управления в рамках неокейнсианской политики (Dixon, 2001). По мнению экономистов-неоклассиков, при превалировании плановых принципов в экономике размер государственных расходов искажает распределение ресурсов, препятствует накоплению капитала и сбережений, а также увеличивает безработицу и инфляцию (Bernheim, 1989). Для преодоления этих проблем и был запущен процесс реструктуризации государственного управления.

Одним из экономических подходов, играющих весьма важную роль в структурировании государственного управления, является теория рациональных ожиданий. Анализ ожиданий индивидов с точки зрения экономической теории привел к выводу о необходимости их учета для обеспечения эффективной государственной политики (Muth, 1961). Сегодня данная теория, в соответствии с которой экономические решения принимаются людьми на основе обладаемой ими информации, решила проблему эмпирической недостаточности с помощью цифровизации.

Чикагская школа, основанная на теории рациональных ожиданий, monetаризме и неоклассической макроэкономике, оказала значительное влияние на теорию общественного выбора, которая, в свою очередь, базируется на принципе использования рынка в политической системе (Ericksson, 2022). Согласно теории общественного выбора, для решения традиционных проблем государственного управления необходимо использовать экономические инструменты, методы и предположения (Self, 2021). Изучение поведения и взаимодействия заинтересованных агентов позволяет находить возможность максимизировать прибыльность государственных институтов (Alesina, Persson and Tabellini, 2006).

Помимо чикагской школы, большую часть исследований по теории общественного выбора в рамках виргинской школы провел Д. Бьюкенен, утверждавший, что после формирования группой людей правительства, последнее сталкивается с проблемой найма агентов для реализации общественных услуг или функций (Buchanan, 1983). С учетом этого проблема коммерциализации государственных услуг представляется альтернативным решением. С другой стороны, цифровизация государственных услуг сокращает количество нанимаемых агентов и повышает эффективность их работы за счет автоматизации.

Не менее важным аспектом коммерциализации государственных услуг является переход государственных служащих от принципа бюрократической работы к принципу предпринимательской деятельности. В традиционном государственном управлении госслужащие имели фиксированную зарплату, с помощью которой государство гарантировало им стабильный доход и защищало от негативных перемен. При государственном управлении на основе новых принципов, напротив, государственные служащие берут на себя роль владельцев предприятий и действуют в соответствии с рыночными и коммерческими принципами, стремясь максимизировать прибыль.

У. Нисканен, отошедший от теории общественного выбора, рассматривал государственных служащих как монополистов, продающих свои услуги правительству, которое покупает их только у бюро (Niskanen, 1994).

В условиях такой двусторонней монополии невозможно определить стоимость услуг. В этом отношении проведенная им эмпирическая оценка бюрократии оказала значительное воздействие на формирование новой модели государственного управления. В настоящее время в качестве решений для определения ценности государственной услуги как продукта предлагаются бюджетные альтернативы, приватизация, предоставление финансовой автономии государственным учреждениям и рыночное функционирование организаций.

Исходя из вышеназванных экономических подходов, доминирование с 1980-х гг. неолиберального мышления привело к пересмотру таких аспектов, как эффективность, результивность, правильное использование ресурсов и роль государства в государственном управлении. Согласно существующим в научной литературе мнениям и позициям (Polidano, 2013; Shaw, 2013; Stoker, Kippin and Griffiths, 2013; Schiavo-Campo and McFerson, 2014; Hill, 2018; Sidorenko, Bartsits and Khisamova, 2019; Omelchuk et al., 2020), можно следующим образом обобщить основные черты новой модели государственного управления:

- формирование предпринимательской основы государственного устройства;
- предоставление многих услуг за счет частного сектора;
- обеспечение свободных рыночных условий для функционирования государственных организаций;
- трансфер методов частного сектора в деятельность государственных структур;
- переход учреждений к управлению, ориентированному на результат;
- применение оценки эффективности в государственном управлении;
- увеличение числа сотрудников государственных учреждений, нанимаемых по контракту;
- сокращение государственного вмешательства в экономику до стабилизирующего уровня;
- развитие государственно-частного партнерства;
- децентрализация государственного управления;
- замена бюрократии цифровизацией.

Наряду с вышеуказанными тенденциями, одним из факторов, сыгравших решающую роль в коммерциализации государственных услуг, стало широкое использование информационно-коммуникационных технологий. Цифровизация помогла государственным учреждениям внедрить гибкую систему управления, принимать решения в соответствии с динамикой рынка, обеспечивать локальность услуг и необходимую в рыночных условиях прозрачность. В то же время политэкономия нового государственного управления привела к тому, что граждане стали рассматриваться в качестве полноценных «клиентов», предъявляющих высокие требования к качеству государственных услуг.

Таким образом, в рамках неолиберальной политики актуализируется идея постбюрократического, ценового, рыночного и клиентаориентированного государственного управления.



Переход Азербайджана к новому государственному управлению и цифровизация государственных услуг

С середины 1980-х гг. доминирование неолиберальной политической и экономической мысли оказало влияние не только на Запад, но и на страны Восточного блока. В СССР эти политические и экономические изменения, существенно повлиявшие на государственное управление, получили название «перестройка». Несмотря на то, что эти преобразования поначалу принесли некоторые важные результаты, они, в конечном счете, привели к распаду советского строя из-за многочисленных противоречий, недостаточной организованности и неподготовленности системы государственного управления. Постсоветский период, когда многие страны, в том числе и Азербайджан, обрели суверенитет, характеризовался переходом к либеральным реформам, предусматривающим свободный рынок, частную собственность и экономическую свободу.

В период ранней независимости политическая и социальная напряженность, борьба за власть, армяно-азербайджанский конфликт, кризис экономики и финансовой системы, наличие более миллиона беженцев и перемещенных лиц, отсутствие достаточных знаний и опыта у высших государственных чиновников в области государственного управления не позволили выработать стратегию реструктуризации государственного управления. Принятие в Азербайджане президентских указов «О создании Комиссии по правовой реформе» (1996 г.) и «О создании Государственной комиссии по реформам в системе государственного управления» (1998 г.) способствовало развитию системы государственного управления и государственных услуг страны, трансформации системы управления государственными расходами (Yang, Azadov, 2005, с. 59).

Одним из наиболее знаменательных событий в области государственного управления до 2000-х гг. стало создание Указом Президента Азербайджана (от 3 января 1999 г.) Академии государственного управления при Президенте Азербайджанской Республики, что расширило возможности для формирования в Азербайджане науки государственного управления, нехватка кадров в сфере которой остро ощущалась в советский период, а также для подготовки специалистов и организации научных исследований в соответствии с современными требованиями. В целом можно сказать, что 1991–1993 гг. были периодом нестабильности и потери управления, 1994–1995 гг. – периодом политической стабильности и становления управления, 1996–1998 гг. – периодом экономического развития и начала реформ государственного управления, а с 2000-х гг. начался период формирования эффективного государственного управления (там же, с. 107). Развивая мысль в данном ракурсе, в рамках настоящего исследования авторами предлагается рассматривать 2013–2019 гг. как период институционализации принципов нового государственного управления в Азербайджане.

С 2000-х гг. в Азербайджане началось активное внедрение новых принципов государственного управления и электронного правительства в административную систему. Портал «Электронное правительство», «Нацио-

нальная стратегия развития информационных и коммуникационных технологий в Азербайджанской Республике (2003–2012 гг.)» и государственная программа «Электронный Азербайджан» ознаменовали собой начало нового этапа реформ в области цифровизации государственного управления. Данная стратегия включала в себя основные мероприятия по реализации услуг электронного правительства в стране, такие как обучение, кадровая политика, создание новой инфраструктуры информационных коммуникаций и электронной торговли, информатизация, компьютеризация, формирование национальных информационных ресурсов, цифровая подпись и информационная безопасность.

Первым успешным проектом в сфере предоставления цифровых услуг стало создание в 2006 г. Автоматизированной налоговой информационной системы (AVIS), позволившей предоставлять налоговые декларации в электронном виде. Благодаря AVIS в 2012 г. 90% налоговых деклараций и 99,98% деклараций по НДС были предъявлены в электронном виде (Salayev, 2019). В 2011 г. в Азербайджане стали предоставляться, хотя и не в полном объеме, цифровые государственные услуги. В Указе Президента Азербайджанской Республики «О некоторых мерах в сфере организации предоставления электронных услуг государственными органами и публично-правовыми юридическими лицами» в качестве основных задач указаны: обеспечение информационной безопасности, цифровая оплата услуг и прочих платежей; предоставление цифровых подписей и создание соответствующих правовых основ. Популяризации цифровых услуг способствовала также деятельность правительства в рамках Национального плана действий по поддержке открытого правительства и Национального плана действий по борьбе с коррупцией на 2012–2015 гг.

В Азербайджане координация, контроль, оценка и совершенствование системы управления в сфере предоставления цифровых услуг осуществляется Государственным агентством по оказанию услуг гражданам и социальным инновациям при Президенте Азербайджанской Республики (далее – Агентство), созданным Указом Президента Азербайджана N 685 от 13 июля 2012 г. Данное Агентство является центральным органом исполнительной власти, осуществляющим взаимную интеграцию информационных баз и цифровых услуг государственных учреждений, регулирование электронных государственных услуг и развитие системы управления, контроля и оценки в этой области. Оно устанавливает критерии предоставления цифровых услуг на портале электронного правительства, обеспечивающем гражданам доступ ко всем услугам, а также определяет операционную политику своей подведомственной организации ASAN Service (Muradov et al., 2014). Управление электронными услугами и их развитие в техническом аспекте осуществляется Министерством цифрового развития и транспорта Азербайджанской Республики².

² 11 октября 2021 г. на основании Указа Президента Азербайджанской Республики N 1464 Министерство транспорта, связи и высоких технологий было переименовано в Министерство цифрового развития и транспорта.



В соответствии с правилами «Электронного реестра государственных услуг», утвержденными Постановлением Кабинета Министров Азербайджанской Республики (N 32 от 9 февраля 2015 г.), государственная услуга – это выполнение действий, совершаемых оказывающими услуги структурами в рамках реализации своих полномочий и приводящих к соответствующему правовому результату. При этом к структурам, предоставляющим услугу, относятся центральные и местные органы исполнительной власти, юридические лица, находящиеся в государственной собственности и владеющие принадлежащим государству контрольным пакетом акций, публичные юридические лица³, созданные от имени государства и муниципалитета, а также бюджетные организации. Как следует из данного нормативно-правового документа, само понятие государственной услуги и обеспечивающей ее структуры может трактоваться достаточно широко⁴.

Наиболее важным критерием при оказании цифровых услуг является предоставление гражданам качественного сервиса, что обеспечивает организации конкурентное и коммерческое преимущество. В этой связи следует обратить внимание на эмпирические показатели по критерию удовлетворенности граждан (рис. 1).

В настоящее время на Портале государственных услуг Азербайджана насчитывается 4063 вида услуг, предоставляемых 162 организациями. Среди них есть и повторяющиеся услуги, предоставляемые более чем одной организацией. Такая ситуация обеспечивает конкуренцию между организациями и гарантирует предоставление государственных услуг в соответствии с рыночными условиями (Public Service Portal, 2024). Из общего числа предоставляемых услуг 654 являются цифровыми (второго и третьего уровня), когда граждане могут совершать онлайн-операции и пользоваться различными услугами с помощью единого пользовательского

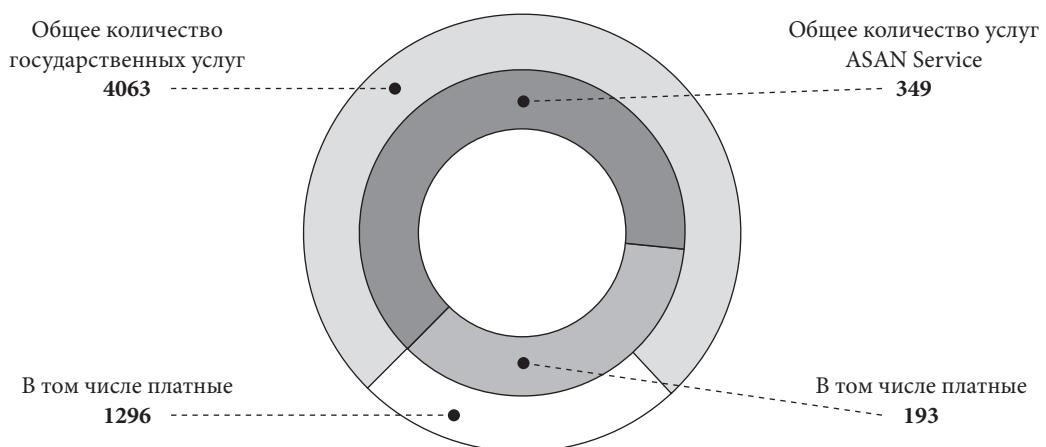
³ Публичное юридическое лицо относится к структуре, отличающейся спецификой своей деятельности. В соответствии с Законом Азербайджанской Республики от 29 декабря 2015 г. «О публичных юридических лицах», это организация, созданная от имени государства и муниципалитета, осуществляющая общегосударственную и (или) общественно значимую деятельность и не являющаяся государственным или муниципальным органом. Публичные юридические лица могут заниматься предпринимательской деятельностью, создавать хозяйствственные общества или участвовать в них, если это предусмотрено их уставом. Прибыль публичных юридических лиц может быть перечислена на соответственно государственный и местный бюджет только по решению учредителя.

⁴ Следует отметить, что однозначное толкование государственной (общественной) услуги до сих пор не сформировалось. В научной литературе, в зависимости от времени, страны и концептуального подхода, приводятся ее различные определения, рассмотрение которых не является целью настоящей статьи. Авторы исходят из того понимания названной дефиниции, которое рассматривает государственные услуги как удовлетворение конкретных потребностей всех членов общества. При этом целесообразно выделение двух основных подходов к их предоставлению. Первый заключается в том, что государственные услуги рассматриваются как сугубо государственная деятельность. Согласно второй точке зрения, они интерпретируются как услуги, оказываемые государственными, частными, добровольными и неправительственными организациями в рамках государственного регулирования. По мнению авторов статьи, в Азербайджане постепенно складывается такое понимание, что государственные услуги охватывают все большее количество общественных институтов. Наряду с этим с высокой степенью вероятности можно предположить, что в условиях цифровизации с распространением приложений, ориентированных на пользователя (user driven), восприятие госуслуг радикально изменится.

пароля. На Портале электронного правительства Азербайджана представлено 43 поставщика услуг, включая Агентство (E-government Portal of Azerbaijan, 2024). Возможность граждан получать одну и ту же услугу у нескольких поставщиков подстегивает конкуренцию между ними, что, в конечном счете, способствует повышению качества услуг, оказываемых государственными учреждениями. Именно индикатор качества служит критерием конкуренции для организаций, ориентированных на получение дохода от оказания платных услуг.

Рисунок 1

Общее количество услуг (в том числе платных), предлагаемых государственными учреждениями и службой ASAN Service, 2024 г.



Источник: Составлено авторами на основе данных Government Services Portal, 2024.

Развитие модели ASAN Service как процесс коммерциализации государственных услуг

Аббревиатура «ASAN», образованная из английского словосочетания «Azerbaijan Service and Assessment Network», на национальном языке означает «легкий» (Thijs, Mackie, Krievins, 2022, с. 47). Это, в свою очередь, способствовало эффективному брэндированию и популяризации данной организации среди населения. Сервис ASAN Service, созданный при Агентстве и являющийся частью внедрения электронного правительства в Азербайджане, начал свою деятельность в 2013 г. Ныне его полноценное функционирование по всей стране обеспечивают 27 центров обслуживания, а также многочисленные мобильные пункты, включая поезда и специальные автобусы.

В портфеле ASAN Service, являющемся основным объектом данного исследования, в настоящее время насчитывается 310 видов услуг различных стандартов, которые предоставляются гражданам 76 организациями

(Government Services Portal, 2024). ASAN Service в рамках модели «One Stop Shop» оказывает большое количество услуг, предоставляемых из разных мест в собственных центрах организации с использованием возможностей цифровизации. Модель «One Stop Shop» предполагает, что этот процесс должен быть сосредоточен в одном центре (Zhang and Zhang, 2023). Тем самым, благодаря центрам обслуживания ASAN Service, процедура получения гражданами различных услуг локализуется в «едином окне». Эти услуги могут предоставляться как самим учреждением, так и через порталы электронных услуг. Однако 12 лет наблюдений с момента создания ASAN Service свидетельствуют, что основной выбор граждан – это центры обслуживания, даже несмотря на то, что их услуги платные. Главные причины этого связаны со следующими принципами работы центров ASAN Service:

- исключение дополнительных расходов и потерь времени граждан;
- соблюдение этических норм, уважительное и тактичное общение с клиентами;
- высокий уровень профессионализма;
- укрепление доверия к государственным структурам;
- высокий уровень прозрачности, борьба с коррупцией;
- использование цифровых услуг;
- повышение эффективности проводимых в этой сфере институциональных реформ⁵.

Важным фактором повышения привлекательности для граждан государственных услуг (несмотря на их платность) является предоставление качественного обслуживания в рамках вышеупомянутых принципов с учетом потенциала цифровизации. В центрах обслуживания постоянно проводится многомерный мониторинг качества услуг. В этих целях Агентство разработало «Правила оценки организации и предоставления электронных услуг в государственных учреждениях», с учетом которых в 2016 г. была предложена методика оценки государственных услуг по Индексу ASAN Service.

Внедрение Индекса ASAN Service

Цель внедрения Индекса ASAN Service (далее – Индекс) – сокращение затрат времени граждан на получение каждой из предоставляемых услуг, повышение и измерение их полезности, доступности и качества, рост эффективности и прозрачности, усиление контроля за качеством и удовлетворенностью граждан при оказании услуг, а также ускоренная цифровизация. Для обеспечения качества услуг и удовлетворенности граждан в уставе Центра обслуживания ASAN Service определены обязанности подразделений по обеспечению приема граждан и по соблюдению прав граждан. Функции подразделения по обеспечению приема граждан представлены на Рисунке 2.

⁵ Сервисные центры ASAN играют ведущую и координирующую роль в повышении качества государственных услуг в стране.

Рисунок 2

Функции подразделения по обеспечению приема граждан



Источник: Составлено авторами на основе данных ASAN Service, 2014.

Вышеупомянутые функции отеля проходят оценку согласно Индексу ASAN Service и в соответствии с этим появляется возможность постоянно улучшать качество обслуживания. Для повышения качества и эффективности цифровых услуг в центрах предусмотрен ряд альтернативных вариантов обратной связи: интерактивная кнопка выражения удовлетворенности, опросник мнений, ящик для сбора предложений и жалоб граждан (Yusifov, Gurbanli, 2018). Данный Индекс стал инструментом для оценки не только цифровых государственных услуг в собственных центрах, но также качества и удовлетворенности цифровым сервисом, предоставляемым другими учреждениями по всей стране.

Оценка государственных услуг основана на пятизвездочной системе и включает проверку текущего состояния сервиса по 155 подкритериям (табл. 1).

Таблица 1

Метод расчета пятизвездочной системы оценки

Система оценки	Подкритерии	Метод оценки
1-звездочная	33 подкритерия	$TN_1 = (X_1 + X_2 + X_3 + X_4 + X_5)$
2-звездочная	34 подкритерия	$TN_2 = (X_2 + X_3 + X_4 + X_5)$
3-звездочная	31 подкритерий	$TN_3 = (X_3 + X_4 + X_5)$
4-звездочная	27 подкритериев	$TN_4 = (X_4 + X_5)$
5-звездочная	30 подкритериев	$TN_5 = X_5$

Источник: Составлено авторами.



В соответствии с подкriterиями каждой звездной системы рассчитывается общий (TN) и возможный (вероятный) результат (MN). Первый складывается из суммы положительных оценок и произведения весовых коэффициентов для каждой системы звезд, а второй представляется как максимальная оценка, которая может быть получена по подкритериям. Итог для каждой звездочной системы рассматривается как результат, полученный для предыдущих звездочных систем (например, положительный результат по подкритерию в трехзвездочной системе – это результат, полученный по тому же подкритерию в одно- и двухзвездочных системах). Классификация подкритериев оценки в Индексе ASAN Service приведена в Таблице 2.

Таблица 2

Классификация подкритериев оценки в Индексе ASAN Service

1	Уведомление об услуге
a.	Возможность получения информации об услуге через информационный ресурс в сети Интернет
b.	Возможность получения информации об услуге по телефону
c.	Получение информации посредством онлайн-коммуникации
d.	Непосредственное информирование об услуге в зоне обслуживания
e.	Размещение информации в средствах массовой информации (телевидение, радио, пресса и т.д.)
f.	Отчеты о результатах обслуживания и внутренней деятельности
g.	Информация о процедурах рассмотрения жалоб
2	Возможности обращения за услугой
a.	Подача заявления в месте предоставления услуги
b.	Цифровизация рабочей среды поставщика услуг
c.	Предоставление возможностей для самообслуживания
d.	Оплата стоимости услуги
e.	Подача заявления через мобильный сервис
3	Продолжительность обслуживания
a.	Продолжительность и результат услуги
4	Цифровизация информационных ресурсов, используемых при организации услуги
a.	Уровень цифровизации информационных ресурсов (баз данных, информационно-поисковых систем, записей и других информационных ресурсов), используемых при организации предоставления услуги
b.	Интеграция информационных ресурсов, используемых при организации услуги, с информационными ресурсами и системами других государственных структур
c.	Устойчивость и безопасность системы предоставления услуг
d.	Наличие возможности статистического мониторинга по услугам (по периодам, месту обслуживания, сотрудникам)

5	Проведение для сотрудников учебных курсов по организации услуг
a.	Возможности для учебных центров, проводящих обучающие курсы для сотрудников
b.	Организация учебными центрами тренингов для сотрудников
c.	Оценка качества обучения посредством анкетирования, экзаменации и анализа служебной деятельности сотрудников
6	Механизмы контроля за рассмотрением жалоб
a.	Прием жалоб
b.	Механизм контроля за рассмотрением жалоб и управление этим процессом
7	Измерение степени удовлетворенности граждан
a.	Проведение опросов среди обслуживаемых граждан
b.	Другие средства

Источник: Составлено авторами на основе данных State Agency for Public Service and Social Innovations, 2020.

Весовой коэффициент подкriterиев был определен как 0,2 для одной звезды; 0,4 для двух звезд; 0,6 для трех звезд; 0,8 для четырех звезд; 1 для пяти звезд.

$$TN = 0.2 \times TN_1 + 0.4 \times TN_2 + 0.6 \times TN_3 + 0.8 \times TN_4 + TN_5$$

$$MN = 0.2 \times MN_1 + 0.4 \times MN_2 + 0.6 \times MN_3 + 0.8 \times MN_4 + MN_5$$

Итоговый результат (YN) определяется как процентное отношение суммированного по подкriterиям результата (TN) к возможному результату (MN), который может быть получен по этим подкriterиям. Если сумма составляет 0–20 процентов, то результат – «1 (одна) звезда», 21–40 процентов – «2 (две) звезды», 41–60 процентов – «3 (три) звезды», 61–80 процентов – «4 (четыре) звезды», 81–100 процентов – «5 (пять) звезд».

Подкriterии, определенные по одно- и двухзвездочной системе, включают необходимые условия (требования), связанные с организацией и предоставлением услуги. Подкriterии, определенные по трехзвездочной системе, демонстрируют условия, направленные на предоставление услуги на должном уровне. Подкriterии, связанные с лучшей или оптимальной организацией и представлением услуги, включены в четырех- и пятизвездочную систему (State Agency for Public Service and Social Innovations, 2016). Таким образом, система звезд предполагает постепенное усовершенствование услуги и создает условия для лучшего восприятия государственной услуги и ее стандарта.

В оценке предоставления государственных услуг по Индексу ASAN Service участвуют центральные и местные органы исполнительной власти, а также оказывающие эти услуги юридические лица. Динамика количества государственных услуг за 2017–2023 гг. представлена на Рисунке 3.

Рисунок 3

Динамика количества государственных услуг, оцененных по Индексу ASAN Service, 2017–2023 гг.



Источник: Составлено авторами на основе данных State Agency for Public Service and Social Innovations, 2024.

Как свидетельствуют приведенные данные, за рассматриваемый период наблюдалось значительное снижение количества оценок услуг, оказанных центральными (с 2018 г.) и местными органами исполнительной власти, а по юридическим лицам оно увеличилось с 47 до 60. Сложившаяся тенденция обусловлена, по мнению авторов, проводимыми в Азербайджане административными реформами и расширением сферы деятельности организаций, работающих в рыночных условиях.

В 2023 г. оценкой государственных услуг по Индексу ASAN Service были охвачены в общей сложности 438 их видов, в том числе 208 – по 23 центральным органам исполнительной власти, 170 – по 15 местным органам исполнительной власти и 60 – по девяти публичным юридическим лицам. По результатам этих оценок подготавливаются соответствующие документы для предоставления их организациям и обществу через модуль подотчетности электронного реестра.

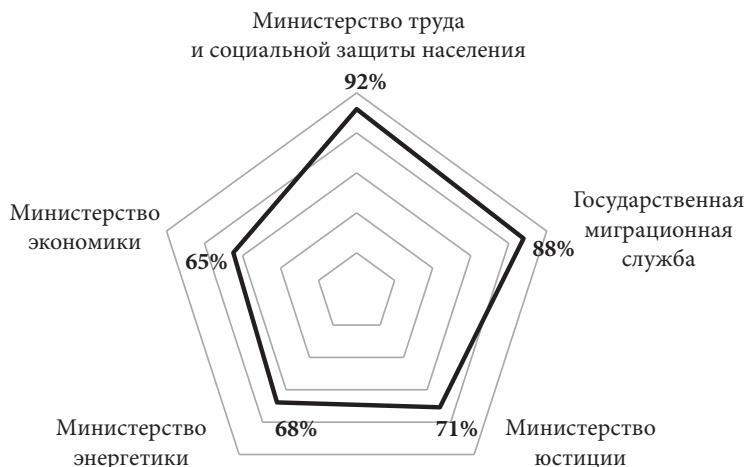
Показатели оценки услуг пяти самых высокорейтинговых учреждений из 23 центральных органов исполнительной власти в 2023 г. представлены на Рисунке 4.

Согласно Индексу ASAN Service, только два государственных учреждения Азербайджанской Республики – Министерство труда и социальной защиты населения и Государственная миграционная служба – получили пять звезд. Министерство юстиции, Министерство энергетики, Министерство экономики, Министерство экологии и природных ресурсов получили по четыре звезды. Из 23 центральных органов исполнительной власти три звезды получили три учреждения, две звезды – восемь и одну звезду – пять; а из 15 местных – соответственно три, шесть и шесть организаций. Из девяти публичных юридических лиц, предоставляющих государственные услу-

ги, два получили пять звезд, одно – три звезды, два – две звезды и три – одну звезду. Динамика результатов оценки услуг по Индексу ASAN Service за последние шесть лет представлена на Рисунке 5.

Рисунок 4

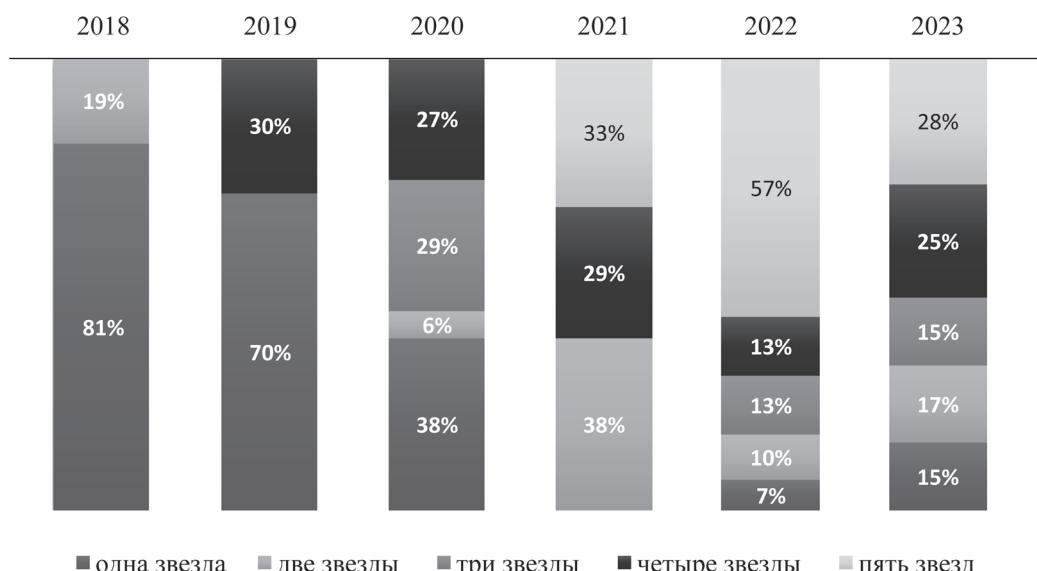
Центральные органы исполнительной власти Азербайджана с самыми высокими показателями по оценке услуг, 2023 г.



Источник: Составлено авторами на основе данных State Agency for Public Service and Social Innovations, 2024.

Рисунок 5

Пятизвездочная система показателей оценки государственных услуг, предоставляемых юридическими лицами, согласно Индексу ASAN Service, 2018–2023 гг., %



Источник: Составлено авторами на основе данных State Agency for Public Service and Social Innovations, 2024.



Как видно из рисунка, в 2018 г., когда оценка предоставляемых юридическими лицами государственных услуг по Индексу ASAN Service (т.е. их соответствие заданным критериям) проводилась впервые, она охватывала лишь две шкалы пятизвездочной системы – одну и две звезды. Позже, в 2019 г., когда применение цифровых технологий активизировалось, количество услуг с одной звездой сократилось и появились услуги с четырьмя звездами. По оценке 2020 г. количество услуг с одной звездой сократилось с 70 до 38%. В 2021–2023 гг. появились услуги, соответствующие критериям пяти звезд.

Такая динамика свидетельствует, что оценка по Индексу ASAN Service способствует улучшению качества услуг в короткие сроки и является эффективным методом для быстрого выявления и решения возникающих проблем. Постоянная многомерная оценка государственных услуг способствует повышению их коммерческой ценности и позволяет оперативно реагировать на ожидания граждан. По этой причине для центров ASAN Service характерно, что граждане стабильно предпочитают их другим вариантам предоставления услуг.

Индивидуализация предоставления услуг как метод коммерциализации

Одним из основных условий успешной коммерциализации цифровых государственных услуг в современных условиях являются диверсификация и индивидуализация их предоставления. Теоретической основой такого подхода служит постфордистская экономическая организация производства. Нефтяной кризис и стагфляция 1970-х гг. привели к трансформации экономической системы производства. Это изменение, которое рассматривается как переход от массового производства к гибкому из-за отсутствия предложения, называется постфордизмом.

Гибкое производство предполагает разнообразие и быстрый выпуск небольшого количества продукции вместо стандартного производства одного и того же продукта в большом количестве. Такая форма производства дает возможность быстро адаптироваться к рыночным условиям и реагировать на спрос рынка. Конкуренция на рынке оказала влияние на поведение потребителей, что привело к индивидуализации спроса. Постфордистская форма организации экономики также предполагает реструктуризацию трудовых отношений на основе гибкой специализации, что позволяет ориентироваться на различные направления потребления (Piore, Sabel, 1984, p. 28). Инновации в организации экономического производства создали потребность в иной форме государственного регулирования и определили новую роль государства. Появление подхода «нового государственного управления» было реализовано в условиях, заданных этой формой регулирования. Изменения модели управления в частном секторе, произошедшие в результате проведения важных управлеченческих реформ, со временем были адаптированы и к государственному управлению. Неолиберальные изменения в государственном управлении, начатые М. Тэтчер в Великобритании и Р. Рейганом в США в 1980-х гг., основаны

на принципах новой формы экономической организации, сложившейся в частном секторе (Bagirzade, 2024).

Тот факт, что центры ASAN Service в Азербайджане предлагают оцифрованные государственные услуги в соответствии с постфордистской организацией производства, может быть связан с реализацией одной и той же услуги в разных вариантах. Индивидуализация предоставления государственных услуг варьируется в зависимости от формы их предоставления, срока исполнения и ценовой политики. Граждане могут получить одну и ту же государственную услугу в сервисных центрах, передвижных сервисных машинах и выбранном ими месте (за дополнительную плату). В то же время в центрах обслуживания ASAN для граждан предусмотрен формат самообслуживания, позволяющий пользоваться цифровыми услугами в соответствующих капсулах с помощью компьютеров, предназначенных для свободного доступа и использования.

Мобильные сервисы ASAN. Для предоставления мобильных услуг по всей стране курсируют 10 автобусов и три поезда ASAN. В 2024 г. эти транспортные средства предоставили общественные услуги на 54 станциях в 36 районах республики. Поезд ASAN состоит из трех вагонов, в которых расположены зал ожидания, служебное помещение и отсеки для отдыха сотрудников.

В передвижных автобусах и поездах предоставляются услуги четырьмя центральными органами исполнительной власти Азербайджанской Республики – Министерством внутренних дел, Министерством труда и социальной защиты населения, Государственной службой по имущественным вопросам (при Министерстве экономики), Министерством юстиции (см. табл. 3).

Таблица 3

Государственные услуги, предоставляемые организациями посредством Mobile ASAN

Организации	Услуги
Министерство внутренних дел Азербайджанской Республики	Выдача и замена: – удостоверения личности; – общегражданского паспорта; – водительских прав
Министерство труда и социальной защиты населения Азербайджанской Республики	Назначение трудовых пенсий
Государственная служба по вопросам собственности при Министерстве экономики Азербайджанской Республики	– выдача выписки о перерегистрации прав собственности на землю; – предоставление плана и размера земельного участка; – выдача справок о загруженности недвижимого имущества; – выдача выписок на квартиры и индивидуальные жилые дома
Министерство юстиции Азербайджанской Республики	– нотариальная служба; – государственная регистрация актов гражданского состояния

Источники: Составлено авторами.

Одна часть услуг Mobile ASAN предоставляется гражданам на разных остановках транспорта, другая же может быть оказана в месте, определенном гражданином, на основе его заказа за дополнительную плату. Предоставление мобильных услуг по заказу началось в феврале 2014 г., и за установленную законом дополнительную плату человек может воспользоваться услугами, не покидая места работы или жительства, а также в любом другом месте. Плата за заказанные услуги определяется двумя способами:

1. Односторонний – прием документов (70 азербайджанских манатов, или около 41 доллара США, включая НДС).
2. Двусторонний – прием документов и доставка готовых документов (120 азербайджанских манатов, или около 70 долларов США, включая НДС) (ASAN Service, 2024).

При этом предусматривается предоставление мобильных услуг без дополнительной платы для лиц с ограниченными возможностями здоровья, инвалидов первой степени. В 2024 г. в ASAN Service поступило свыше 11,85 млн обращений, в том числе более 181,6 тыс. – на мобильные услуги ASAN (State Agency for Public Service and Social Innovations, 2024).

Определение тарифа в зависимости от скорости обслуживания. Еще один вид деятельности, выполняемой ASAN Service для индивидуализации государственной службы, – это взимание платы, размер которой зависит от продолжительности обслуживания. Сейчас у граждан есть возможность выбирать между различными формами и тарифами на оказание одной и той же услуги. Иными словами, продолжительность оказания одной и той же услуги варьируется в зависимости от предпочитаемого гражданином тарифа. Например, услуга по выдаче удостоверения личности может осуществляться в течение одного, трех или 10 дней. При этом действует следующее правило: чем короче сроки выполнения услуги, тем выше плата за нее. В целом индивидуализация предоставления государственных услуг, преследуя коммерческие цели, в то же время имеет и антикоррупционную направленность.

Таким образом, коммерциализация государственных услуг, основанная на удовлетворении потребностей граждан и обеспечении качества и разнообразия услуг, свидетельствует об успехе азербайджанского опыта, о чем можно судить из статистики, наглядно иллюстрирующей рост числа обращающихся в ASAN Service граждан за период 2013–2024 гг. (рис. 6).

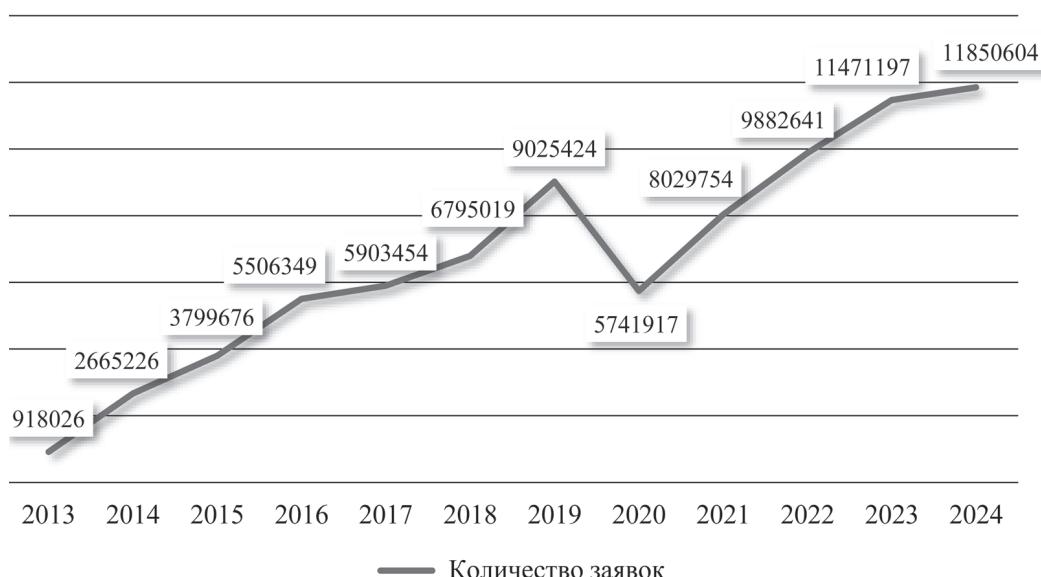
Количество граждан (клиентов), обращающихся в центры ASAN Service, за последние десять лет увеличилось примерно в 12 раз. Это доказывает, что, несмотря на платность услуги, ей отдается предпочтение из-за качества предоставления и уровня удовлетворенности клиентов.

Наряду с организацией основной деятельности по оказанию услуг, одним из важных факторов обеспечения удовлетворенности граждан государственными услугами стали предоставляемые гражданам уникальные для Азербайджана цифровые решения. Азербайджанский опыт, близкий к модели цифрового правительства Gov 3.0, сосредоточен на индивидуализации предоставления услуг в соответствии с пожеланиями граждан и циф-

ровой интеграции между государственными учреждениями (The National Information Society Agency, 2008).

Рисунок 6

Количество обращений в ASAN Service за 2013–2024 гг., ед.



Источник: State Agency for Public Service and Social Innovations, 2024.

Цифровизация государственных услуг

Цифровизация в сфере государственных услуг способствует объединению новых идей значительного количества заинтересованных сторон из различных секторов. Этот процесс охватывает инфраструктуру, технологии, специализированных работников и современные формы организации, а также уменьшает цифровое неравенство. В результате повышается роль частного сектора, создаются условия для появления новых ожиданий граждан (Yuzhakov et al., 2024), формирования новых форм взаимоотношений граждан и государства, работы государственных учреждений на основе результатов, а также для внедрения широкого спектра инноваций и изменений в сфере государственных услуг (Brown, Fishenden, Thompson, 2015). Таким образом, цифровые инновации обеспечивают быстрое, эффективное, результативное, экономичное и производительное предоставление государственных услуг.

В Азербайджане ASAN Service рассматривается как важная составляющая цифрового государства, поскольку обладает полномочиями по реализации важных проектов электронного правительства, активно участвует в совместных проектах и руководит ими. Под руководством Государственного агентства по оказанию услуг гражданам и социальным инно-

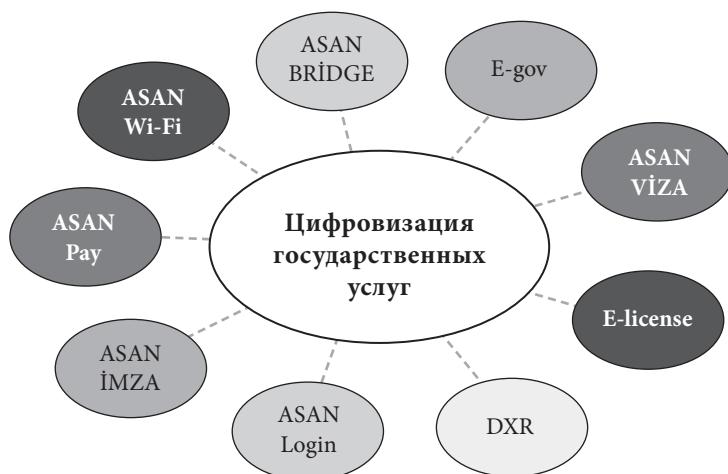
вациям при Президенте Азербайджанской Республики в стране ведется работа по цифровизации различных информационных ресурсов и видов деятельности. При этом постоянно оценивается текущая ситуация с предоставлением цифровых услуг, готовятся рекомендации для государственных учреждений по выявлению и устранению недостатков и повышению качества услуг.

Оценка предоставления цифровых услуг происходит по критериям: «уровень цифровизации и совместимости», «уровень открытости и доступности информации» и «простота использования». На постоянной основе с помощью обратной связи осуществляется мониторинг эффективности реализуемых государственными учреждениями проектов, связанных с информационными системами, информационными ресурсами и цифровыми услугами. В 2014 г. была подготовлена концепция ASAN 2.0, направленная на интеграцию и цифровизацию государственных услуг, предоставляемых в центрах. Согласно этой концепции, граждане могут получать государственные услуги в цифровой форме с помощью средств связи, сервисных терминалов, цифровых порталов, мобильных приложений и других технологий (State Agency for Public Service and Social Innovations, 2015).

В рамках Указа Президента Азербайджанской Республики N 588 от 31 августа 2015 г. началась подготовка необходимой инфраструктуры для хранения информационных систем и ресурсов для оказания государственных услуг и информационного обмена на основе индивидуальных идентификационных номеров. С этой целью был изучен опыт data-центров Южной Кореи, США, Австралии, Сингапура и других стран и подготовлены типовые предложения в соответствии с реалиями Азербайджана. Цифровые разработки модели ASAN Service и их реализация с помощью этой модели представлены соответственно на Рисунке 7 и в Таблице 4.

Рисунок 7

Цифровые разработки модели ASAN Service



Источник: Составлено авторами.

Таблица 4

Цифровые разработки, реализованные с помощью сервиса ASAN

Цифровые разработки	Описание
<i>ASAN Bridge</i>	Система, созданная для последовательной, безопасной и оперативной передачи необходимых данных между правительственными организациями. Концепция цифрового правительства предполагает быстрое и эффективное использование больших объемов данных. Благодаря этой системе каждая государственная организация может быстро обмениваться информацией с государственными структурами, чтобы предоставлять гражданам более качественные услуги (OECD, 2023)
<i>ASAN IMZA</i>	Услуга, которая позволяет гражданам подтверждать свою личность через мобильный телефон. С ее помощью граждане получают доступ к электронным услугам и утверждают документы. Это один из наиболее широко используемых в Азербайджане видов электронной подписи, созданный совместно Министерством налогов, Центром ASAN Service и Министерством цифрового развития и транспорта
<i>ASAN Login</i>	Централизованная система аутентификации и авторизации, созданная на основе микросервисной архитектуры для различных систем. При входе в систему с помощью данного инструмента доступ ко всем подсистемам предоставляется автоматически, а при выходе происходит выход из всех систем. Указанная система облегчает гражданам пользование множеством услуг цифрового государства
<i>E-gov</i>	Портал, который позволяет гражданам взаимодействовать с государственными учреждениями на основе единого окна и обеспечивает доступность услуг, предоставляемых государственными учреждениями. В международной практике его также называют «дверью электронного правительства»
<i>E-license</i>	Система, предоставляющая услуги по выдаче лицензий, разрешений (в том числе специальных), сертификатов и других документов, необходимых коммерческим организациям
<i>ASAN Pay</i>	Система включает в себя установку платежных терминалов ASAN в местах массового скопления людей для обеспечения и облегчения платежей граждан, а также для онлайн-оплаты через указанный портал. В этих платежных терминалах граждане могут совершать платежи наличными или банковской картой. Также возможна реализация платежей через мобильное приложение этой системы. В 2018 г. через данную платежную систему было осуществлено свыше 305,6 тыс. операций на сумму более 10,75 млн азербайджанских манатов (более 6,32 млн долл. США), а в 2020 г. – 1470,9 тыс. операций на сумму 67,96 млн азербайджанских манатов (около 39,98 млн долл. США). При этом количество пользователей превысило 429,2 тыс. человек (State Agency for Public Service and Social Innovations, 2018, 2020)
<i>DXR</i>	Система электронной регистрации государственных услуг, оказываемых государственными учреждениями
<i>ASAN Visa</i>	Система приема заявлений на получение электронных виз и их выдачи. Через нее выдаются электронные визы в 95 стран. Подача заявки возможна со специального портала, поддерживающего девять языков
<i>ASAN Wi-Fi</i>	Система обеспечивает доступность для граждан публикуемой государством информации, а также быструю и бесплатную связь посредством Интернета в общественных местах

Источники: Составлено авторами.

В 2018 г. было инициировано создание электронной государственной информационной системы с целью систематизации собранной в государственных информационных ресурсах и системах информации по определенным сферам, оптимального управления при предоставлении электронных услуг, а также с целью повышения эффективности обмена информацией. Для этого в качестве подсистем были созданы единые информационные системы по трем видам услуг – государственных, социальных и сельскохозяйственных. Наряду с этим информационная система Государственного комитета статистики Азербайджанской Республики была интегрирована в Электронную государственную информационную систему. Вышеупомянутые приложения способствовали кардинальному продвижению в направлении цифровизации государственных услуг и их коммерциализации в зависимости от качества обслуживания. Опыт, накопленный в ходе этих мероприятий, помог становлению и признанию модели ASAN Service в качестве международного бренда.

Международный брендинг модели ASAN Service и трансфер политики

Модель ASAN Service, достигшая значительных положительных результатов в деле коммерциализации государственных услуг в Азербайджане, привлекла внимание правительства целого ряда иностранных государств и международных организаций. Этот интерес послужил основной причиной для превращения самой модели в коммерческий продукт, брендирования этого опыта и осуществления трансфера его политики в соответствии с требованиями заинтересованных сторон. Модель ASAN Service, обеспечивающая на практике реализацию принципов нового государственного управления, выросла в организацию, которая получает прибыль от коммерциализации услуг с результатами в виде удовлетворенности граждан, эффективности, производительности, сокращения затрат на оказание государственных услуг. Согласно официальной информации финансового отчета Агентства за 2022 г., сумма годового дохода составила около 67,741 млн азербайджанских манатов (примерно 39,848 млн долл. США), сумма годовых расходов – свыше 43,015 млн манатов (более 25,303 млн долл. США) и, соответственно, прибыль – около 24,726 млн манатов (примерно 14,545 млн долл. США). Структура бюджетной обеспеченности за 2022 г. представлена на Рисунке 8.

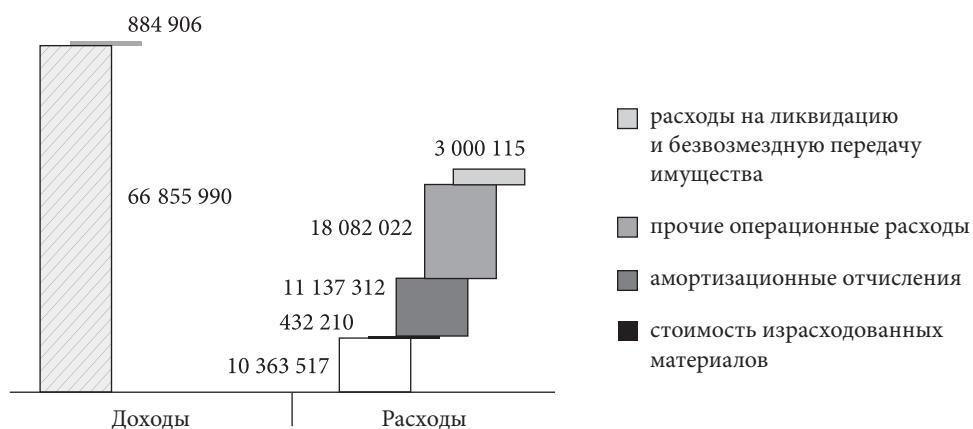
Наряду с положительными официальными данными о коммерческих успехах, существует и множество других факторов, благодаря которым азербайджанский опыт получил международное признание. После внедрения в Азербайджане модели ASAN Service она в сравнительно короткие сроки получила следующие международные сертификаты и награды, обретя тем самым статус бренда:

- Национальная интернет-премия NETTY (National Internet Award) в номинации «Государственный сайт» (2013, 2018).
- Победитель номинации «Success 2013» за «эффективную модель обслуживания и вклад в отношения между государством и гражданами» (2013).

- Международный сертификат ISO: 9001:2008 – Стандарты, связанные с управлением качеством (Standards associated with the quality management) (2014).
- Международный сертификат в соответствии со стандартами системы менеджмента профессиональной безопасности и здоровья (Occupational Health and Safety Assessment Series) – OHSAS 18001: 2007 (2014).
- Премия ООН «Improvement of the public service delivery» («Улучшение предоставления государственных услуг») в категории «Награда за государственную службу» (State Service Award – 1st place) (2015).
- Премия международного конкурса Британского совета по безопасности (British Safety Council) за «Организацию безопасной рабочей среды при реализации государственных услуг» (Implementing a safe and healthy working environment) (2015).
- Специальная награда ООН за продвижение инноваций в области предоставления цифровых государственных услуг (Special Award for Promoting Innovation in the Digital Public Service Delivery) (2019).

Рисунок 8

Структура доходов и расходов Агентства за 2022 г. (в манатах)



Источники: Составлено авторами на основе данных State Agency for Public Service and Social Innovations, 2023.

Государственное Агентство постоянно поддерживает международное сотрудничество, расширяет связи с зарубежными партнерами, занимается продвижением модели ASAN Service для внедрения в других странах и популяризацией этой модели на международной арене как передового опыта в области предоставления государственных услуг. Опыт ASAN service, являющийся интеллектуальным брендом Азербайджана в сфере государственных услуг, в настоящее время применяется в странах Европы, Америки, Азии и Африки. С азербайджанской моделью ознакомились правительства Турции, Российской Федерации, Королевства Нидерландов, Германии, Италии, Венгрии, Украины, Словакии, Швейцарии, Беларуси, Великобритании,

Литвы, Израиля, Австрии, Мексики, Китая, Японии, Индии, Сингапура, Израиля, Кореи, Пакистана, Казахстана. В 2018 г. были подписаны меморандумы о сотрудничестве в области реформы государственного управления, электронного правительства и государственных услуг с Королевством Марокко, Республикой Беларусь, Угандой, Эстонией, Российской Федерацией (Республика Дагестан) и Организацией управляющих органов объединенных городов и коренных народов Африки (UCLG-Africa). В том же году Совет ООН по правам человека принял резолюцию о содействии внедрению ASAN Service. На 37-й сессии Совета по правам человека в Женеве была единогласно принята резолюция по Азербайджану «Продвижение прав человека и Целей устойчивого развития через прозрачное, подотчетное и эффективное предоставление государственных услуг». Цель резолюции – продвижение лучших практик «прозрачного, ответственного и эффективного предоставления государственных услуг» в рамках системы ООН на основе модели ASAN Service. В 2020 г. Министерство административных и бюрократических реформ Республики Индонезия подписало Меморандум о намерениях по внедрению модели ASAN Service при оказании государственных услуг в городе Бокор. В том же году были подписаны соглашения о внедрении данной модели с Королевством Эсватини. В настоящее время она используется в качестве бренда при оказании государственных услуг в Индонезии, Афганистане, Таджикистане, Пакистане, Хорватии, Колумбии, Сомали, Гвинеи-Бисау, Эфиопии, Уганде и Румынии. По состоянию на начало марта 2025 г. количество подписанных соглашений по экспорту модели ASAN service достигло 25.

Заключение

Традиционный подход к государственному управлению, характеризующийся как бюрократический и негибкий, под влиянием кейнсианской модели экономики привел к растущим институциональным и экономическим трудностям в предоставлении государственных услуг. Доминирование неолиберальной экономической мысли способствовало пересмотру роли государства, переходу от государства всеобщего благосостояния, которое само предоставляет все услуги, к предпринимательскому государству, дружественному к бизнесу и оказывающему услуги в частном порядке. Для гибкого подхода к предоставлению государственных услуг, повышения их качества и удовлетворения потребности в более эффективных услугах при меньших затратах государство должно было провести структурные реформы. По этой причине с 1980-х гг. в Великобритании и США начали проводиться структурные реформы в соответствии с принципами нового государственного управления (New Public Management), основанные на неолиберальных экономических принципах. С распространением этих реформ в жизни современного общества возросло значение информационно-коммуникационных технологий, во многом определивших структурные изменения в государственном управлении. Увеличение скорости социального развития в результате цифровизации привело к тому, что граждане стали требовать предоставления услуг на уровне определенных стандартов.

Конечно, неспособность обеспечить структурирование государственного управления, адекватное быстрой динамике, приводит к таким негативным последствиям, как недовольство граждан, увеличение нагрузки на бюджет, снижение эффективности и результативности деятельности и падение репутации государственных организаций.

Для нового государственного управления свойственны приватизация, сокращение штатов и субконтрактация, которые имеют коммерческий характер. Однако, следует отметить, что *оказание государственных услуг на коммерческих принципах не означает превращения их поставщиков в коммерческие организации*. Данное исследование фокусируется на представлении услуг *государственными организациями на коммерческих принципах*. Структура статьи исходит из ее теоретической части, где рассматриваются экономические основы коммерциализации государственных услуг и концептуальные обоснования переноса принципов управления частными организациями в государственное управление с точки зрения неолиберальной политики. В этой связи в данном исследовании возможности предоставления государственных услуг частными коммерческими организациями не рассматриваются в качестве показателей, способных повлиять на его выводы.

Несмотря на то, что реструктуризация государственного управления в Азербайджане проводилась с момента обретения страной независимости, управленические реформы государственных учреждений начались в 2000-х гг. В ходе проведенного исследования существующая периодизация процесса реформирования государственного управления в Азербайджане была дополнена: 2013–2019 гг. определены как период институционализации новых принципов государственного управления.

В 2000-х гг. реализация реформы государственного управления и стратегии использования информационно-коммуникационных технологий осуществлялась совместно и они фактически дополняли друг друга. В частности, успешная институционализация принципов нового государственного управления, создание в 2013 г. Агентства и успешная институционализация модели ASAN Service, основанной на новых принципах государственного управления, сыграли важную роль в активизации деятельности, связанной с информационно-коммуникационными технологиями. Наряду с этим выявлены следующие причины успешной коммерциализации государственных услуг:

- Наличие регулятивной базы, обеспечивающей работу рыночного механизма.
- Высокий уровень политических решений (принимаемых руководством страны) и усиление стимулов для организаций, оказывающих госуслуги, к их исполнению, а также поддержка этих решений со стороны граждан.
- Наличие релевантной инфраструктуры, современных информационно-коммуникационных технологий и высококвалифицированных экспертов.
- Формирование развитой нормативно-правовой базы.

- Интенсификация коммуникации между заинтересованными сторонами – гражданами, сотрудниками государственных органов, правительственными организациями, политическими партиями и коммерческими компаниями.
- Общественные интересы становятся основой управления финансовыми ресурсами.
- Позитивное восприятие высшим руководством страны новых принципов государственного управления.
- Обеспечение интерактивной прозрачности⁶ и контроля деятельности общественных организаций.

Соблюдение всех этих принципов позволило сформировать модель ASAN Service в Азербайджане и способствовало переводу деятельности государственных учреждений на предпринимательскую основу. Одним из основных факторов успеха коммерциализации государственных услуг стало обеспечение качества услуг и конкурентной среды.

Фактически во всех случаях предоставление одной и той же услуги разными организациями может рассматриваться как ее дублирование. С другой стороны, конкурентоспособность связана с предпочтением гражданина получить определенную услугу, предоставляемую несколькими организациями, в какой-то одной из них. Предпочтение граждан в получении государственных услуг именно в Центре ASAN Service, несмотря на то, что это сопровождается дополнительной платой, свидетельствует о его рыночной конкурентоспособности. Этот критерий выходит на первый план при коммерциализации государственных услуг. Для того чтобы услуга на рынке была привлекательнее для граждан, она должна соответствовать определенным стандартам качества и ожиданиям людей.

Только при соблюдении этих условий граждане могут предпочесть платную, но качественную и многовариативную услугу, предоставляемую одним государственным учреждением, аналогичной бесплатной и моновариативной услуге, предоставляемой другим государственным учреждением. Другими словами, качество и разнообразие являются основными показателями конкурентоспособности при коммерциализации государственных услуг.

Сервис ASAN оказывает определенные услуги государственных учреждений в своих собственных центрах исходя из ожиданий граждан. Эти предпочтения изучаются Индексом ASAN Service, что, в конечном счете, способствует превращению указанных услуг в платный продукт. В исследовании использовались показатели повышения качества обслуживания государственных организаций (после применения Индекса ASAN Service) и количества обращений граждан в центры ASAN Service. Факт одновременного роста предпочтений (обращений) граждан и качества услуг служит наглядным свидетельством их успешной коммерциализации.

Согласно результатам анализа эмпирических данных исследования, число граждан, пользующихся услугами ASAN Service, неуклонно увели-

⁶ Интерактивная прозрачность – обеспечение непосредственной транспарентности общественных организаций с помощью цифровых решений.

чиваются и, несмотря на платность услуг, остается в настоящее время достаточно высоким, прежде всего благодаря качественному обслуживанию. Для обеспечения высокого уровня обслуживания применяется Индекс ASAN Service, который представляет собой непрерывную и многогранную пятизвездочную систему оценки услуг. Успешный опыт коммерциализации государственных услуг в модели ASAN Service обусловлен индивидуализацией предоставления государственных услуг и использованием специальных цифровых приложений.

Концептуальная основа взаимосвязи коммерциализации и индивидуализации государственных услуг базируется на постфордистском подходе к организации производства. Согласно его основной идее, текущие рыночные условия и поведение потребителей благоприятствуют меньшему количеству и разнообразию индивидуального производства, а не массовому производству с одинаковыми стандартами. Другими словами, уровень ориентации на клиента повышается за счет индивидуализации услуг, предлагаемых гражданам.

Коммерческая индивидуализация оказания общественных услуг может привести к тому, что принцип равенства в предоставлении услуг будет игнорироваться. В связи с этим центры ASAN Service проводят множество социально ответственных акций на бесплатной основе. Примеры таких акций – оказание бесплатных мобильных услуг для инвалидов, нуждающихся в помощи на выезде, акция «Ни один студент не должен остаться без документа», а также предоставление бесплатных устных юридических услуг. Индивидуализация позволяет гражданину за дополнительную плату определить место предоставления услуги и продолжительность ее исполнения в соответствии со своими пожеланиями. К специальным цифровым приложениям относятся ASAN Bridge, ASAN İMZA, ASAN Login, ASAN Pay, E-licence и другие цифровые модули. Все эти возможности способствовали обеспечению рентабельной работы ASAN Service без давления на государственный бюджет и благодаря высокой удовлетворенности граждан позволили сделать ASAN Service трансферным продуктом и образцовым брендом для других государств мира.

Подход GovTech, предлагающий использовать новые технологии для цифровой трансформации государственного сектора, также рассматривает подобные цифровые приложения в качестве неотъемлемого фактора эффективности и результативности предоставления государственных услуг (Kilian, Raghavan, Alles, 2022).

Что касается положительных и отрицательных аспектов коммерциализации государственных услуг, то основной вопрос заключается в ее механизме. Это открывает поле для дискуссии по поводу коммерциализации услуг и равенства, причем междисциплинарной – с участием юристов, социологов, политологов и пр. Например, можно сделать вывод, что коммерциализация во всех случаях приведет к негативным результатам, если услуга будет предоставляться гражданам за плату без повышения качества обслуживания, без альтернативных возможностей, без создания конкуренции и естественных рыночных условий, без обеспечения обратной связи в дея-

тельности государственных организаций. Более того, тот факт, что коммерциализация осуществляется через центральное правительство, можно рассматривать как одно из важных условий успеха модели. Это связано с тем, что, как показывает международный опыт, коммерциализация предоставления государственных услуг местными органами власти приводит к широким политическим торговым и сбоям в предоставлении государственных услуг в целом (Cuadrado-Ballesteros et al., 2016).

В дальнейших исследованиях рекомендуется провести анализ модели ASAN Service с точки зрения трансфера политики.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Alesina A., Persson T., Tabellini G. Reply to Blankart and Koester's political economics versus public choice: Two views of political economy in competition // Kyklos. 2006. Vol. 59, no. 2. DOI:10.1111/j.1467-6435.2006.00331.x
2. Bagirzade M. The changing role of the state in stages of economic development: fordism and post-fordism // Economic reforms. 2024. Vol. 10, no. 1. P. 76–96. DOI:10.30546/2790-2196.1.10.2024.010
3. Bayliss K., Kessler T. Can Privatisation and Commercialisation of Public Services Help Achieve The Mdgs? // An Assessment. 2006. Vol. 22. Brasilia.
4. Bernheim B.D. A Neoclassical Perspective on Budget Deficits // Journal of Economic Perspectives. 1989. Vol. 3, no. 2. P. 55–72. DOI:10.1257/jep.3.2.55
5. Brown A., Fishenden J., Thompson M. Revolutionising Digital Public Service Delivery: A UK Government Perspective // Revolutionising Digital Public Service Delivery. 2015. March.
6. Buchanan J.M. The Public Choice Perspective // Journal of Public Finance and Public Choice. 1983. Vol. 1, no. 1. P. 7–15. DOI:10.1332/251569298X15668907116436
7. Cuadrado-Ballesteros B., García-Sánchez I.M., Martínez-Ferrero J. Commercialization of local public services. In: Global Perspectives on Risk Management and Accounting in the Public Sector. IGI Global. 2016. DOI:10.4018/978-1-4666-9803-1.ch007
8. Dixon H.D. The Role of Imperfect Competition in New Keynesian Economics. In: Surfing Economics. 2001. DOI:10.1007/978-1-137-04142-5_4
9. Donald K. The Global Public Management Revolution : A Report on the Transformation of Governance // AAHE-ERIC Higher Education Research Report. 2005. Vol. 9, no.10.

10. Ericksson L. Public choice theory. In: C. Ansell and J. Torfing (eds). *Handbook On Theories of Governance*. Second Edition. Edward Elgar Publishing. 2022. P. 336–353. DOI:10.4337/9780857938442.00017
11. Hill C.J. Public management and program effectiveness in US public administration. In: *Handbook of American Public Administration*. 2018. DOI:10.4337/9781786432070.00037
12. Hughes O. The Traditional Model of Public Administration. In: *Public Management and Administration*. 2018. DOI:10.1057/978-1-137-56010-0_3
13. Kilian M., Raghavan P., Alles A. How making the most out of GovTech's boom will strengthen public services // *World Economic Forum*. 2022. 22 December. URL: <https://www.weforum.org/stories/2022/12/how-making-the-most-out-of-govtechs-boom-will-strengthen-public-services> (дата обращения: 18.02.2025).
14. Laegreid P. Christopher Hood, “A Public Management for All Seasons?” // *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration*. 2016. Vol. 1. November.
15. Muradov M., Safaraliyeva R., Aghayev Y., Gurbatov N. Monitoring and evaluation of e-government infrastructure and e-services in Azerbaijan. Baku. 2014.
16. Muth R.F. Rational Expectations and the Theory of Price Movements // *Econometrica*. 1961. Vol. 29, no. 3. DOI:10.2307/1909635
17. Niskanen W.A. *Bureaucracy and Public economics*. Brookfield, Vermont, Edward Elgar Publishing. 1994.
18. OECD. ASAN Bridge System – Observatory of Public Sector Innovation. 2023. URL: <https://oecd-opsi.org/innovations/asan-bridge-system/> (дата обращения: 18.02.2025).
19. Omelchuk O., Koltun V., Deineha O., Popov M., Korchynska O., Trusii O. Reforming management activities to improve the efficiency and effectiveness of public administration // *International Journal of Scientific and Technology Research*. 2020. Vol. 9, no. 3.
20. Piore M., Sabel C. *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*. New York, Basic Books. 1984.
21. Polidano C. Administrative reform in core civil services: application and applicability of the new public management. In: *The Internationalization of Public Management*. 2013. DOI:10.4337/9781781952757.00010
22. Salayev R. The Main Directions in Tax System's Reform in The Azerbaijan Republic. In: H. Khalid, M. Mustapha, S. Ante (eds) 38th International Scientific Conference on Economic and Social Development. Rabat. 2019.
23. Schiavo-Campo S., McFerson H.M. *Public management in global perspective*. 2014. DOI:10.4324/ 9781315701417

24. Self P. Government by the market?: The politics of public choice. Taylor and Francis Inc. 2021. DOI:10.4324/9780429039393
25. Shaw R. Another Size Fits all? Public Value Management and Challenges for Institutional Design // Public Management Review. 2013. Vol. 15, no. 4. DOI:10.1080/14719037.2012.664017
26. Sidorenko E., Bartsits I., Khisamova Z. The Efficiency of Digital Public Administration Assessing: Theoretical and Applied Aspects // Public Administration Issues. 2019. No. 2. P. 93–114. URL: <https://vgmu.hse.ru/article/view/25188> (дата обращения: 30.04.2025).
27. Stoker G., Kippin H., Griffiths S. Public services: A new reform agenda. Bloomsbury Academic. 2013.
28. Thijs N., Mackie I., Krievins M. Service design and delivery in the European Neighbourhood Policy East region: A comparative report on designing and delivering administrative services in Armenia, Azerbaijan, Georgia, Moldova and Ukraine // SIGMA Papers. 2022. No. 64. OECD Publishing, Paris. DOI:10.1787/c6debccce-en
29. Wincott D. The (Golden) age of the welfare state: Interrogating a conventional wisdom // Public Administration. 2013. Vol. 91, no. 4. DOI:10.1111/j.1467-9299.2012.02067.x
30. Yang R., Azadov E. Public Administration Reforms: Achievements, Problems, Prospects. Ed. by A. Nuriyev. Baku, CBS Polygraphic Production. 2005.
31. Yusifov F., Gurbanli A. E-services evaluation criteria: The case of Azerbaijan // Informacijos Mokslai. 2018. Vol. 81. DOI:10.15388/Im.2018.0.11938
32. Yuzhakov V., Pokida A., Zybunovskaya N., Starostina A. “Citizens” assessment of the impact of digitalisation on the quality of public administration (based on sociological surveys of RANEPA 2022–2024) // Public Administration Issues. 2024. No. 2. P. 85–109. DOI:10.17323/1999-5431-2024-0-2-85-109
33. Zhang B., Zhang Z. Design and research of one-stop system of rural public service governance based on Big data technology // Proceedings of 8th International Conference on Information Systems Engineering, ICISE. 2023. DOI:10.1109/ICISE60366.2023.00075

ОФИЦИАЛЬНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

1. ASAN Service. Statute of the ASAN Service Centre. 2014. URL: <https://asan.gov.az/az/confidential> (дата обращения: 20.12.2024).
2. ASAN Service. Mobile services provided on an on-demand basis – ASAN. 2024. URL: <https://asan.gov.az/en/pre-ordered-services> (дата обращения: 02.01.2025).

3. Azerbaijan Government Services Portal. Unified information portal on public services. 2024. URL: <https://www.dxr.az/?lang=en> (дата обращения: 06.01.2025).
4. E-government Portal of Azerbaijan. List of Service Providers Available On E-Government Portal. 2024. URL: <https://e-gov.az/az/content/read/7> (дата обращения: 28.11.2024).
5. Public Service Portal. Unified Portal for Information on Public Services. 2024. URL: <https://www.dxr.az/dxr?lang=en> (дата обращения: 28.11.2024).
6. Government Services Portal. ASAN Assessment index. 2024. URL: <https://www.dxr.az/asan-index?lang=az> (дата обращения: 28.11.2024).
7. State Agency for Public Service and Social Innovations under the President of the Republic of Azerbaijan. Report of the State Agency for Public Service and Social Innovations for 2014. 2015. URL: https://vxsida.gov.az/hesabatlar/hesabat_2014.pdf (дата обращения: 06.01.2025).
8. State Agency for Public Service and Social Innovations under the President of the Republic of Azerbaijan. Rules for the evaluation of public services according to the ASAN Service Index, Ministry of Justice of the Republic of Azerbaijan Unified electronic database of legal acts. 2016. URL: <https://e-qanun.az/framework/34012> (дата обращения: 18.12.2024).
9. State Agency for Public Service and Social Innovations under the President of the Republic of Azerbaijan. Report of the State Agency for Public Service and Social Innovations for 2018. 2018. URL: <https://www.vxsida.gov.az/media/shares/12compressed.pdf> (дата обращения: 05.01.2025).
10. State Agency for Public Service and Social Innovations under the President of the Republic of Azerbaijan. Annex No. 1 to the rules for assessing public services according to the ASAN Service Index, Ministry of Justice of the Republic of Azerbaijan Unified electronic database of legal acts. Azerbaijan. 2020. URL: <https://e-qanun.az/framework/46238> (дата обращения: 20.12.2024).
11. State Agency for Public Service and Social Innovations under the President of the Republic of Azerbaijan. Financial Report Information of the State Agency for Citizen Services and Social Innovation for 2022. Baku. 2023. URL: <https://vxsida.gov.az/article/2062> (дата обращения: 04.01.2025).
12. State Agency for Public Service and Social Innovations under the President of the Republic of Azerbaijan. ASAN Service Index Assessment Report for 2023. Baku. 2024a. URL: [https://vxsida.gov.az/hesabatlar/ASAN-xidmet-indeksi-Hesabat\(2023\).pdf](https://vxsida.gov.az/hesabatlar/ASAN-xidmet-indeksi-Hesabat(2023).pdf) (дата обращения: 22.12.2024).
13. State Agency for Public Service and Social Innovations under the President of the Republic of Azerbaijan. Data Portal of ASAN Service. 2024b. URL: <https://vxsida.gov.az/statistics/> (дата обращения: 02.01.2025).
14. The National Information Society Agency. Concepts and Features of Government 2.0 and 3.0. 2008. URL: <https://www.mikekujawski.ca/ftp/Government2.0and3.0.pdf> (дата обращения: 02.01.2025).



REFERENCES

1. Alesina, A., Persson, T., and Tabellini, G. (2006) 'Reply to Blankart and Koester's political economics versus public choice: Two views of political economy in competition', *Kyklos*, 59(2). DOI:10.1111/j.1467-6435.2006.00331.x
2. Bagirzade, M. (2024) 'The changing role of the state in stages of economic development: fordism and post-fordism', *Economic reforms*, 10(1), pp. 76–96. DOI:10.30546/2790-2196.1.10.2024.010
3. Bayliss, K., and Kessler, T. (2006) *Can privatisation and commercialisation of public services help achieve the MDGs? An Assessment*. 22. Brasilia. Available at: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/15186> (accessed 23 April 2025).
4. Bernheim, B.D. (1989) 'A neoclassical perspective on budget deficits', *Journal of Economic Perspectives*, 3(2), pp. 55–72. DOI:10.1257/jep.3.2.55
5. Brown, A., Fishenden, J., and Thompson, M. (2015) 'Revolutionising digital public service delivery: A UK government perspective', *Revolutionising Digital Public Service Delivery*, March.
6. Buchanan, J.M. (1983) 'The public choice perspective', *Journal of Public Finance and Public Choice*, 1(1), pp. 7–15. DOI:10.1332/251569298X15668907116436
7. Cuadrado-Ballesteros, B., García-Sánchez, I.M., and Martínez-Ferrero, J. (2016). 'Commercialization of local public services', in: *Global Perspectives on Risk Management and Accounting in the Public Sector*. IGI Global. DOI:10.4018/978-1-4666-9803-1.ch007
8. Dixon, H.D. (2001) 'The role of imperfect competition in New Keynesian economics', in: *Surfing Economics*. DOI:10.1007/978-1-137-04142-5_4
9. Donald, K. (2005) 'The global public management revolution: A report on the transformation of governance', *AAHE-ERIC/Higher Education Research Report*, 9(10).
10. Ericksson, L. (2022) 'Public choice theory', in: C. Ansell and J. Torfing (eds) *Handbook On Theories Of Governance*. Second Edition. Edward Elgar Publishing, pp. 336–353. DOI:10.4337/9780857938442.00017
11. Hill, C.J. (2018) 'Public management and program effectiveness in US public administration', in: *Handbook of American Public Administration*. DOI:10.4337/9781786432070.00037
12. Hughes, O. (2018) 'The traditional model of public administration', in: *Public Management and Administration*. DOI:10.1057/978-1-137-56010-0_3
13. Kilian, M., Raghavan, P., and Alles, A. (2022) 'How making the most out of GovTech's boom will strengthen public services', *World Economic Forum*, 22 December. Available at: <https://www.weforum.org/stories/2022/12/how-making-the-most-out-of-govtechs-boom-will-strengthen-public-services> (accessed 18 February 2025).

14. Laegreid, P. (2016) 'Christopher Hood, "A public management for all seasons?"', *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration*, 1, November.
15. Muradov, M., Safaraliyeva, R., Aghayev, Y., and Gurbatov, N. (2014) *Monitoring and evaluation of e-government infrastructure and e-services in Azerbaijan*. Baku.
16. Muth, J.F. (1961) 'Rational expectations and the theory of price movements', *Econometrica*, 29(3). DOI:10.2307/1909635
17. Niskanen, W.A. (1994) *Bureaucracy and public economics*. Brookfield, Vermont: Edward Elgar Publishing.
18. OECD (2023) *ASAN bridge system – Observatory of public sector innovation*. Available at: <https://oecd-opsi.org/innovations/asan-bridge-system/> (accessed 5 January 2025).
19. Omelchuk, O., Koltun, V., Deineha, O., Popov, M., Korchynska, O., and Trusii, O. (2020) 'Reforming management activities to improve the efficiency and effectiveness of public administration', *International Journal of Scientific and Technology Research*, 9(3).
20. Piore, M., and Sabel, C. (1984) *The second industrial divide: possibilities for prosperity*. New York: Basic Books.
21. Polidano, C. (2013) 'Administrative reform in core civil services: application and applicability of the new public management', in: *The Internationalization of Public Management*. DOI:10.4337/9781781952757.00010
22. Salayev, R. (2019) 'The main directions in tax system's reform in the Azerbaijan Republic', in: H. Khalid, M. Mustapha, and S. Ante (eds) *38th International Scientific Conference on Economic and Social Development*. Rabat.
23. Schiavo-Campo, S., and McFerson, H.M. (2014) *Public management in global perspective*. New York: Routledge. DOI:10.4324/ 9781315701417
24. Self, P. (2021) *Government by the market?: The politics of public choice*. Taylor and Francis Inc. New York: Routledge. DOI:10.4324/9780429039393
25. Shaw, R. (2013) 'Another size fits all? Public value management and challenges for institutional design', *Public Management Review*, 15(4). DOI:10.1080/ 14719037.2012.664017
26. Sidorenko, E., Bartsits, I., and Khisamova, Z. (2019) 'The efficiency of digital public administration assessing: Theoretical and applied aspects', *Public Administration Issues*, (2), pp. 93–114. (In Russian).
27. Stoker, G., Kippin, H., and Griffiths, S. (2013) *Public services: A new reform agenda*. Bloomsbury Academic.
28. Thijs, N., Mackie, I., and Krievins, M. (2022) 'Service design and delivery in the European Neighbourhood Policy East region: A comparative report on designing and delivering administrative services in Armenia, Azerbaijan, Georgia, Moldova and Ukraine', *SIGMA Papers*, No. 64, OECD Publishing, Paris. DOI:10.1787/c6debccce-en

29. Wincott, D. (2013) 'The (Golden) age of the welfare state: Interrogating a conventional wisdom', *Public Administration*, 91(4). DOI:10.1111/j.1467-9299.2012.02067.x
30. Yang, R., and Azadov, E. (2005) *Public administration reforms: achievements, problems, prospects*. Edited by A. Nuriyev. Baku: CBS Polygraphic Production.
31. Yusifov, F., and Gurbanli, A. (2018) 'E-services evaluation criteria: The case of Azerbaijan', *Informacijos Mokslai*, 81. DOI:10.15388/Im.2018.0.11938
32. Yuzhakov, V., Pokida, A., Zyбunovskaya, N., and Starostina, A. (2024) "Citizens" assessment of the impact of digitalisation on the quality of public administration (based on sociological surveys of RANEPA 2022–2024)', *Public Administration Issues*, 2, pp. 85–109. DOI:10.17323/1999-5431-2024-0-2-85-109
33. Zhang, B., and Zhang, Z. (2023) 'Design and research of one-stop system of rural public service governance based on Big data technology', in: *Proceedings of the 8th International Conference on Information Systems Engineering, ICISE 2023*. DOI:10.1109/ICISE 60366.2023.00075

OFFICIAL DOCUMENTS:

1. ASAN Service (2014) Statute of the ASAN Service Centre. Available at: <https://asan.gov.az/az/confidential> (accessed 20 December 2024).
2. ASAN Service (2024) Mobile services provided on an on-demand basis – ASAN. Available at: <https://asan.gov.az/en/pre-ordered-services> (accessed 2 January 2025).
3. Azerbaijan Government Services Portal (2024) Unified information portal on public services. Available at: <https://www.dxr.az/?lang=en> (accessed 6 January 2025).
4. E-government Portal of Azerbaijan (2024) List of Service Providers Available On E-Government Portal. Available at: <https://e-gov.az/az/content/read/7> (accessed 28 November 2024).
5. Government Services Portal (2024) ASAN Assessment index. Available at: <https://www.dxr.az/asan-index?lang=az> (accessed 28 November 2024).
6. Public Service Portal (2024) Unified Portal for Information on Public Services. Available at: <https://www.dxr.az/dxr?lang=en> (accessed 28 November 2024).
7. State Agency for Public Service and Social Innovations under the President of the Republic of Azerbaijan (2015) Report of the State Agency for Public Service and Social Innovations for 2014. Available at: https://vxsida.gov.az/hesabatlar/hesabat_2014.pdf (accessed 6 January 2025).

8. *State Agency for Public Service and Social Innovations under the President of the Republic of Azerbaijan* (2016) Rules for the evaluation of public services according to the ASAN Service Index, Ministry of Justice of the Republic of Azerbaijan Unified electronic database of legal acts. Available at: <https://e-qanun.az/framework/34012> (accessed 18 December 2024).
9. *State Agency for Public Service and Social Innovations under the President of the Republic of Azerbaijan* (2018) Report of the State Agency for Public Service and Social Innovations for 2018. Available at: <https://www.vxsida.gov.az/media/shares/12compressed.pdf> (accessed 5 January 2025).
10. *State Agency for Public Service and Social Innovations under the President of the Republic of Azerbaijan* (2020) Annex No. 1 to the rules for assessing public services according to the ASAN Service Index, Ministry of Justice of the Republic of Azerbaijan Unified electronic database of legal acts. Azerbaijan. Available at: <https://e-qanun.az/framework/46238> (accessed 20 December 2024).
11. *State Agency for Public Service and Social Innovations under the President of the Republic of Azerbaijan* (2023) Financial Report Information of the State Agency for Citizen Services and Social Innovation for 2022. Baku. Available at: <https://vxsida.gov.az/article/2062> (accessed 4 January 2025).
12. *State Agency for Public Service and Social Innovations under the President of the Republic of Azerbaijan* (2024a) ASAN Service Index Assessment Report for 2023. Baku. Available at: [https://vxsida.gov.az/hesabatlar/ASAN-xidmet-indeksi-Hesabat\(2023\).pdf](https://vxsida.gov.az/hesabatlar/ASAN-xidmet-indeksi-Hesabat(2023).pdf) (accessed 22 December 2024).
13. *State Agency for Public Service and Social Innovations under the President of the Republic of Azerbaijan* (2024b) Data Portal of ASAN Service. Available at: <https://vxsida.gov.az/statistics/> (accessed 2 January 2025).
14. *The National Information Society Agency* (2008) Concepts and Features of Government 2.0 and 3.0. Available at: <https://www.mikekujawski.ca/ftp/Government2.0and3.0.pdf> (accessed 2 January 2025).

Статья поступила в редакцию 28.01.2025;
одобрена после рецензирования 28.02.2025;
принята к публикации 04.06.2025.

Научная статья
УДК 338.24.021.8
DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-2-67-88

ЦИФРОВАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ И УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ РОССИЙСКИХ РЕГИОНОВ: ОЦЕНКИ СООТНОШЕНИЯ И УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ ИМПЛИКАЦИИ

Санина Анна Георгиевна¹,
Хомякова Виолетта Александровна²,
Атаева Айсылу Гарифулловна³

^{2,3} Международная лаборатория цифровой трансформации в государственном управлении, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»; 101000, Российская Федерация, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20.

¹ Кандидат социологических наук, доцент, ведущий научный сотрудник Международной лаборатории цифровой трансформации в государственном управлении, доцент департамента государственного администрирования, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 190121, Российская Федерация, г. Санкт-Петербург, ул. Союза Печатников, д. 16; asanina@hse.ru; ORCID: 0000-0001-9635-0280

² Стажер-исследователь; v.khomyakova@hse.ru; ORCID: 0009-0008-6497-4791

³ Кандидат экономических наук, доцент, научный сотрудник; aataeva@hse.ru; ORCID: 0000-0002-2835-0147

Аннотация. Главный вопрос исследования – соотношение уровня цифровой зрелости и устойчивости развития регионов России в контексте современных вызовов фрагментации и деглобализации. Методологической основой исследования служит сопоставительный анализ официальных рейтингов цифровой зрелости и устойчивого развития регионов, дополненный экспертными оценками. Актуальность исследования обусловлена необходимостью поиска инновационных подходов к обеспечению экономической, социальной и экологической устойчивости регионального развития в условиях меняющейся глобальной конъюнктуры. Проведенный статистический анализ и серия экспертных интервью выявили положительную, но нелинейную корреляцию между уровнем цифровизации и уровнем устойчивого развития субъектов Российской Федерации. Установлено, что характер данной взаимосвязи опосредуется региональной спецификой. Среди ключевых барьеров, препятствующих эффективному использованию цифровых технологий для достижения целей устойчивого развития, идентифицированы дефицит квалифицированных кадров, фрагментарность цифровых решений, ограниченный доступ к цифровой инфраструктуре, а также

недостаточное понимание принципов устойчивого развития и ESG-повестки региональными органами власти. В работе обосновывается потенциал цифровых платформ и оптимизации административных процессов для повышения эффективности государственного и муниципального управления, обеспечения прозрачности и достижения целей устойчивого развития. Полученные результаты предоставляют органам государственной власти аналитическую основу для углубленного изучения причинно-следственных связей между цифровизацией и устойчивостью, а также для разработки управленческих решений. Кроме того, исследование определяет необходимые компетенции государственных служащих, способствующие успешной реализации цифровой трансформации в сфере устойчивого развития.

Ключевые слова: цифровая трансформация, цифровая зрелость, цели устойчивого развития, барьеры цифровой трансформации, деглобализация.

Для цитирования: Санина А.Г., Хомякова В.А., Атаева А.Г. Цифровая трансформация и устойчивое развитие российских регионов: оценки соотношения и управленческие импликации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2025. № 2. С. 67–88. DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-2-67-88.

*Статья подготовлена в ходе проведения исследования в рамках
Программы фундаментальных исследований Национального исследовательского
университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ).*

Original article

DIGITAL TRANSFORMATION AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF RUSSIAN REGIONS: CORRELATION ASSESSMENTS AND MANAGEMENT IMPLICATIONS

**Anna G. Sanina¹, Violetta A. Khomyakova²,
Aysilu G. Ataeva³**

¹ National Research University Higher School of Economics;
16 Soyuza Pechatnikov St., 190121 St. Petersburg, Russia;

^{2, 3} National Research University Higher School of Economics,
20 Myasnitskaya St., 101000 Moscow, Russia.

¹ Ph.D. (in Sociology), Associate Professor, Leading Research Fellow, International Laboratory for Digital Transformation in Public Administration; Associate Professor, Department of Public Administration; asanina@hse.ru; ORCID: 0000-0001-9635-0280

² Research Intern, International Laboratory for Digital Transformation in Public Administration; v.khomyakova@hse.ru; ORCID: 0009-0008-6497-4791

³ Ph.D. (in Economics), Associate Professor, Research Fellow, International Laboratory for Digital Transformation in Public Administration; aataeva@hse.ru; ORCID: 0000-0002-2835-0147

Abstract. The correlation between digital maturity and sustainable development in Russian regions within the context of contemporary fragmentation and deglobalization is the main issue of the research. The study employs a comparative analysis of existing official rankings of regional digital maturity and sustainable development, supplemented by expert assessments. This research is particularly relevant given the need for innovative approaches to achieving economic, social, and environmental sustainability in regional development amidst a shifting global landscape. Statistical analysis and expert interviews reveal a positive, albeit nonlinear, correlation between digitalization and sustainable development within the Russian Federation's constituent entities. It was found that the nature of this relationship is mediated by regional specificities. Key barriers to the effective deployment of digital technologies to achieve sustainable development include a shortage of qualified personnel, fragmented digital solutions, limited access to digital infrastructure, and insufficient understanding of the principles of sustainable development and ESG agenda by regional authorities. The article highlights the potential of digital platforms and administrative process optimization to enhance the effectiveness and transparency of state and municipal governance, thereby achieving sustainable development objectives. The findings provide an analytical foundation for policymakers to further investigate the causal links between digitalization and sustainability and inform the development of effective management strategies. Furthermore, the study identifies essential competencies for civil servants to successfully implement digital transformation in the field of sustainable development.

Keywords: digital transformation, digital maturity, sustainable development goals, barriers to digital transformation, deglobalization.

For citation: Sanina, A.G., Khomyakova, V.A., and Ataeva, A.G. (2025) 'Digital transformation and sustainable development of Russian regions: correlation assessments and management implications', *Public Administration Issues*, (2), pp. 67–88. (In Russian). DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-2-67-88.

Jel Classification: R58.

This article was prepared during the course of research conducted within the framework of the Fundamental Research Program of the National Research University Higher School of Economics (HSE).

Введение

В условиях меняющейся геополитической обстановки, характеризующейся усилением фрагментации и деглобализации (Ginter, Tischler, 2024), ослаблением международных связей (Xu, 2024), ростом протекционизма (Shang, Jiang, Bao, 2022) и формированием региональных блоков (Dahikar, 2023), государственное управление сталкивается с новыми вызовами, включая задачи обеспечения региональной устойчивости. Мировая практика демонстрирует разнообразные стратегии адаптации к деглобализации. В Юго-Восточной Азии приоритет отдается региональным торговым соглашениям и инвестициям в цифровые технологии для повышения конкурентоспособности (Manocha, 2023). Европейский союз концентрируется на укреплении

внутреннего рынка и создании единого цифрового пространства (Valcheva, 2022). Страны БРИКС, представляя значительную долю мирового населения и экономики, усиливают внутренние связи, развивают многосторонние платформы сотрудничества и диверсифицируют экономических партнеров (Бондаренко, 2024; Yiblet, 2024).

В Российской Федерации наблюдающиеся с 2022 г. ограничение доступа к глобальным рынкам, нарушение международных цепочек поставок и снижение интенсивности международного технологического обмена выдвигают на первый план задачу обеспечения региональной устойчивости¹.

Субъекты Российской Федерации являются ключевым уровнем формирования новых точек роста и механизмов адаптации к динамично меняющимся глобальным условиям. В этой связи критически важным становится применение гибких инструментов управления, учитывающих специфику каждого региона. Для эффективного управления необходим глубокий анализ взаимосвязи между уровнем цифровой зрелости и индексами устойчивого развития. Именно понимание этой взаимосвязи позволит органам государственной власти разработать целенаправленные управленческие интервенции, особенно в области цифровой трансформации. Этот стратегический вектор развития обладает значительным потенциалом для обеспечения системной адаптации регионов к внешним вызовам.

Активизация этого потенциала предполагает целенаправленное использование цифровой трансформации для достижения целей устойчивого развития (далее – ЦУР). Это включает в себя оптимизацию управления, расширение доступа к услугам, стимулирование экономического роста за счет развития цифровой экономики, повышение прозрачности управления и укрепление демократических институтов благодаря интерактивным платформам для граждан. Однако реализация этого потенциала сопряжена с рядом вызовов. Среди них – дифференциация уровней цифрового развития, недостаточная интеграция цифровых решений в стратегии устойчивого развития, дефицит квалифицированных специалистов и ограниченный доступ к необходимой инфраструктуре, что в совокупности представляет собой существенные препятствия на пути эффективного использования цифровой трансформации.

Отсюда вытекают следующие исследовательские вопросы:

1. Какова связь между уровнями цифровой зрелости и устойчивого развития регионов?
2. Как соотносятся оценки цифровой зрелости и устойчивого развития, представленные в анализируемых рейтингах? Какие факторы могут влиять на эти соотношения?
3. Какие управленческие решения и дальнейшие направления исследований целесообразны с учетом выявленных взаимосвязей?

¹ «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации», Указ Президента Российской Федерации 02.07.2021 N 400 // Собрание законодательства Российской Федерации. 05.07.2021. N 27 (ч. II). Ст. 5351. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_389271/ (дата обращения: 25.03.2025).

Ответы на эти вопросы позволят глубже понять роль цифровой трансформации в обеспечении устойчивого развития регионов России и разработать практические рекомендации для повышения эффективности этого процесса.

Потенциал цифровой трансформации для устойчивого развития регионов

Современные исследования показывают, что цифровые платформы и технологии позволяют развивать новые отрасли и рынки, снижая их зависимость от глобальных цепочек поставок и внешних рынков (Панов и др., 2023; Fedotova et al., 2024). Электронная коммерция, цифровые сервисы и логистические решения помогают укреплению региональных экономических связей и расширению внутреннего спроса (Холмовский и др., 2023; Minchenkov, Ageev, 2023). Онлайн-образование, дистанционное обучение и цифровые платформы для развития компетенций способствуют подготовке квалифицированных кадров, необходимых для устойчивого развития регионов (Grishina et al., 2019). Цифровые платформы и социальные сети могут способствовать развитию гражданского общества, повышению уровня информированности населения и большей социальной сплоченности в регионах (Черкасов, 2024).

Цифровая трансформация направлена на обеспечение устойчивости демократических институтов и улучшение качества предоставляемых ими услуг. В конечном счете эти преобразования стимулируют экономический рост, способствуют общественному благосостоянию и снижению уровня бедности (OECD, 2014). Цифровое правительство, в отличие от просто цифровизации отдельных услуг, предполагает комплексную трансформацию всей системы управления, делая ее более адаптивной, проактивной и ориентированной на данные (Павлютенкова, 2019). Концепция «государства как платформы» обеспечивает межведомственную цифровизацию, оптимизирует бюрократические процессы, снижает коррупцию и создает удобные госуслуги, ориентированные на пользователя. Важно, что эта концепция устраняет цифровое неравенство между регионами, предоставляя всем доступ к централизованным цифровым решениям (Shklyaruk, 2019).

Роль цифрового правительства в эффективном управлении данными для реализации Повестки дня до 2030 г. подчеркивается ООН (UNCTAD, 2023). Современные методы сбора данных, дополняя официальную статистику, позволяют отслеживать прогресс в режиме реального времени, оперативно реагировать на проблемы и корректировать стратегии (ElMassah, Mohieldin, 2020). Агрегирование и анализ больших данных помогают выявить скрытые тенденции и закономерности для принятия обоснованных решений, разработки реалистичных политик, рационального распределения ресурсов и оценки эффективности государственных мер (Furtado, et al., 2023). В итоге цифровое правительство, основанное на данных, создает новые возможности для достижения ЦУР, оптимизируя расходы

и обеспечивая своевременные решения, ориентированные на реальные потребности регионов.

Таким образом, цифровая трансформация становится не просто условием модернизации государственного управления, но и ключевым фактором, влияющим на устойчивое развитие региона, а значит, и на реализацию концепции устойчивого развития. Это влияние приобретает особое значение в условиях глобализации и дефрагментации, ставящих под угрозу реализацию той повестки дня, которая на предшествующем глобальном этапе была принята многими странами в качестве целей развития. Центральным элементом этой повестки стали 17 взаимосвязанных Целей устойчивого развития (далее – ЦУР) и 169 задач, направленных на сбалансированное развитие в трех ключевых областях: экономический рост, социальная справедливость и охрана окружающей среды. 193 страны, включая Россию, взяли на себя добровольные обязательства по достижению этих целей (Резолюция, 2015).

Однако в условиях геополитической нестабильности и обострения противоречий, в том числе на уровне взаимодействия с международными организациями, достижение ЦУР сталкивается с существенными препятствиями (Митяков, 2023). Тем не менее, учитывая фундаментальную значимость повестки устойчивого развития, работа по реализации его целей продолжается, подкрепляясь внедрением новых инструментов, включая цифровую трансформацию (далее – ЦТ), которая приобретает статус значимого инструмента достижения ЦУР, особенно на региональном уровне (Абрамович, 2024).

В исследованиях, посвященных взаимосвязи цифровизации и устойчивого развития, широко применяются как количественные, так и качественные методы, обеспечивая всесторонний анализ изучаемой проблемы. Количественные методы, такие как статистический анализ, включая регрессионный анализ и корреляцию, позволяют оценить влияние цифровизации на показатели устойчивого развития, например, связь между цифровизацией и индексом Целей устойчивого развития (Fidan, 2024). Кластерный анализ в сочетании с методами искусственного интеллекта, такими как нейронные сети, помогает выявить закономерности и группировки в данных, как это было продемонстрировано в исследовании взаимосвязи цифровой трансформации и устойчивости в Европейском союзе (Värzaru, 2023).

Качественные методы, такие как тематический анализ данных опросов и интервью, позволяют глубже понять восприятие влияния цифровой трансформации на экономическую устойчивость, выявляя проблемы и возможности (Ogunmola, 2024). Кроме того, эффективным подходом является сочетание количественных и качественных методов. Например, исследования, использующие экспертные оценки наряду со статистическим моделированием, предлагают комплексное представление о взаимосвязи между цифровизацией и устойчивыми практиками (Kusumastuti, 2024).

В отличие от исследований, фокусирующихся преимущественно на количественных или качественных методах, в данной работе принят смешан-

ный подход, объединяющий сильные стороны обоих аналитических направлений. На начальном этапе исследования был проведен количественный анализ. Целью на данном этапе было проверить наличие статистически значимой связи между исследуемыми показателями. В рамках этого анализа выдвинуты следующие гипотезы.

H1: Существует прямая зависимость между уровнем цифровой зрелости региона и уровнем его устойчивого развития.

H2: Влияние цифровой зрелости наиболее выражено в отношении экологической составляющей устойчивого развития субъектов Российской Федерации. Предполагается, что именно в этой области цифровые технологии способны обеспечить наиболее быстрый и ощутимый результат.

H3: Наблюдается линейная зависимость между уровнем цифровой зрелости и уровнем устойчивого развития регионов: более высокий уровень цифровой трансформации соответствует более высокому уровню устойчивого развития, и наоборот.

Недостаток количественного анализа, особенно в таком сложном вопросе, как выявление взаимосвязи цифровой зрелости и устойчивого развития, заключается в том, что он показывает наличие и силу связи, но не объясняет ее природу. Он не учитывает контекстуальные различия регионов и не позволяет идентифицировать барьеры, препятствующие влиянию цифровизации на устойчивость.

Поэтому был проведен второй этап исследования – качественный анализ, в ходе которого произведена экспертная оценка потенциала цифровой трансформации для устойчивого развития регионов России в условиях фрагментации глобального пространства. Проведенные экспертные интервью позволили интерпретировать результаты количественного анализа, учесть иные контекстуальные факторы, такие как институциональные особенности, уровень развития инфраструктуры, цифровые компетенции и др. Кроме того, эксперты предложили конкретные рекомендации по внедрению цифровых технологий для достижения ЦУР в регионах.

Таким образом, качественный анализ, дополняя количественный, обеспечил более глубокое и всестороннее понимание исследуемой проблемы, сформировал основу для разработки эффективных стратегий устойчивого развития регионов.

Количественный анализ: методика и результаты эмпирического исследования

Настоящее исследование фокусируется на корреляционно-регрессионном анализе взаимосвязи между двумя официальными рейтингами, охватывающими 85 регионов Российской Федерации. Целью работы является не построение причинно-следственной модели, а фиксация и диагностика выявленных взаимосвязей для дальнейшего углубленного их изучения. Такой подход обусловлен сложностью и многогранностью взаимосвязи между цифровой зрелостью и устойчивым развитием, на которую влияет множество факторов, не всегда поддающихся однозначной интерпретации. Описа-

тельная диагностика на данном этапе позволяет выявить основные тенденции и закономерности, сформировать гипотезы и определить направления для последующего причинно-следственного анализа с привлечением более широкого спектра данных и методов исследования. В качестве переменных использовались:

- 1) «Цифровая зрелость» органов государственной власти, рассчитанная согласно постановлению Правительства Российской Федерации N 542 от 03.04.2021². Показатель отражает использование отечественных информационно-технологических решений.
- 2) Интегральный индекс ESG, рассчитываемый на основе 45 индикаторов, объединенных в три категории: экологическую (E), социальную (S) и управленческую (G), измеряется в диапазоне от 0 до 1. При этом экологический блок (E) включает 14 показателей, характеризующих состояние окружающей среды и соответствующие стратегии; социальный блок (S) представлен 17 показателями, отражающими социальную ответственность; а блок управления (G) состоит из 14 показателей, оценивающих качество корпоративного управления (Natsional'noe Reitingovoe Agentstvo, 2022).

Результаты распределения регионов России по цифровой зрелости и совокупному показателю ESG представлены в Таблице 1. Для определения границ уровней (низкий, средний, высокий) как для цифровой зрелости, так и для ESG, использовался метод равных интервалов. Диапазон значений (разница между максимумом и минимумом) делился на три равные части, устанавливая границы каждого уровня.

В целом наблюдается неравномерное распределение регионов по уровням цифровой зрелости и ESG. Регионы с высоким уровнем цифровой зрелости чаще всего демонстрируют средний или высокий уровень ESG. Москва, Санкт-Петербург, Ямало-Ненецкий автономный округ и др. показывают высокие значения обоих показателей. Эти регионы успешно интегрируют цифровые технологии в различные сферы, способствуя устойчивому развитию. Можно предположить, что развитая цифровая инфраструктура и активное внедрение инноваций создают благоприятные условия для повышения ESG-показателей.

Регионы с низким уровнем цифровой зрелости чаще всего характеризуются низким или средним уровнем ESG (Адыгея, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария и др.). Это может свидетельствовать о том, что недостаточное развитие цифровой инфраструктуры и ограниченное использование цифровых технологий сдерживают прогресс в области устойчивого развития. В таких регионах инвестиции в цифровую трансформацию могут стать катализатором повышения ESG-показателей.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2021 г. N 542 «Об утверждении методик расчета показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_382080/ (дата обращения: 30.04.2025).

Таблица 1

Распределение регионов России по соотношению уровней цифровой зрелости и устойчивого развития

Уровень цифровой зрелости	Уровень ESG в регионе		
	Низкий (менее 0,50)	Средний (0,51–0,64)	Высокий (более 0,65)
Высокая (более 81,6)		Саха (Якутия), Липецкая область, Тульская область, ХМАО	Татарстан, Московская, Сахалинская области, Москва, Санкт-Петербург, ЯНАО
Средняя (63,5–81,5)	Алтай, Бурятия, Карачаево-Черкессия, Крым, Камчатский край, Волгоградская, Иркутская, Курганская, Мурманская, Новгородская, Пензенская, Псковская, Тверская области	Башкортостан, Мордовия, Удмуртия, Чувашия, Красноярский, Пермский, Приморский, Хабаровский край, Архангельская, Брянская, Воронежская, Калининградская, Калужская, Кемеровская, Кировская, Курская, Ленинградская, Магаданская, Нижегородская, Новосибирская, Омская, Орловская, Ростовская, Самарская, Свердловская, Томская, Ульяновская, Челябинская области, Севастополь, Ненецкий АО	Краснодарский край, Тюменская область
Низкая (менее 63,4)	Адыгея, Дагестан, Ингушетия, Кабардино- Балкария, Калмыкия, Карелия, Коми, Марий Эл, Северная Осетия – Алания, Тыва, Хакасия, Чечня, Алтайский, Ставропольский края, Амурская, Астраханская, Владимирская, Ивановская, Костромская, Оренбургская, Рязанская, Саратовская, Смоленская области, Еврейская АО	Забайкальский край, Вологодская, Ярославская области, Чукотский АО	

Источник: составлено авторами (– и далее, если не указано иное).

Однако наличие регионов с высоким уровнем цифровой зрелости и средним уровнем ESG, а также регионов с низким уровнем цифровой зрелости и средним уровнем ESG говорит об отсутствии прямой, линейной зависимости между этими двумя показателями. Влияние цифровой трансформации на устойчивое развитие может быть опосредовано другими факторами.

Например, Липецкая, Тульская области, Саха (Якутия) и Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, несмотря на высокий уровень цифро-

вой зрелости, показывают средний уровень ESG. Это говорит о том, что высокий уровень цифровизации сам по себе не гарантирует высокого уровня устойчивого развития. Возможно, в этих регионах следует более целенаправленно использовать цифровые технологии для решения экологических и социальных проблем.

Большинство регионов со средней цифровой зрелостью демонстрируют различный уровень ESG – от низкого до высокого. Это подтверждает сложную взаимосвязь между двумя показателями и подчеркивает важность учета региональной специфики при разработке стратегий устойчивого развития. Для более глубокого понимания этой взаимосвязи и факторов, влияющих на нее, необходим дополнительный анализ, в том числе качественные исследования.

Рисунок 1 демонстрирует фрагмент датасета, созданного для корреляционно-регрессионного анализа в Python. Датасет содержит данные по показателям цифровой зрелости (за 4 квартал 2022 г.) и ESG (2022 г.).

Рисунок 1

Выборка данных для корреляционно-регрессионного анализа уровней цифровой зрелости и устойчивого развития (фрагмент)

	Цифровая зрелость, %	ESG ранкинг					Место
		E	S	G	ESG	ESG уровень	
г. Москва	99,7	0,714	0,794	0,833	0,781	Продвинутый	1
Белгородская область	96,1	0,679	0,735	0,692	0,702	Продвинутый	4
Республика Татарстан	94,7	0,821	0,676	0,808	0,769	Продвинутый	2
Ханты-Мансийский автономный округ - Югра	90,7	0,464	0,676	0,750	0,630	Продвинутый	13
Московская область	88,0	0,643	0,647	0,654	0,648	Продвинутый	9
Ямало-Ненецкий автономный округ	87,4	0,536	0,559	0,929	0,674	Продвинутый	6
Тульская область	86,1	0,714	0,588	0,423	0,575	Развитый	26
Липецкая область	85,9	0,571	0,441	0,692	0,568	Развитый	28
г. Санкт-Петербург	85,8	0,464	0,794	0,792	0,683	Продвинутый	5
Сахалинская область	85,2	0,607	0,412	0,929	0,649	Продвинутый	8
...							
Вологодская область	56,5	0,643	0,353	0,607	0,534	Умеренный	39
Республика Дагестан	56,3	0,393	0,500	0,286	0,393	Начальный	82
Владимирская область	54,3	0,429	0,529	0,423	0,460	Развивающийся	63
Еврейская автономная область	53,4	0,571	0,147	0,692	0,470	Развивающийся	59
Республика Тыва	49,5	0,357	0,265	0,607	0,410	Начальный	78
Республика Северная Осетия - Алания	48,9	0,179	0,588	0,462	0,409	Начальный	79
Астраханская область	46,9	0,500	0,353	0,577	0,477	Развивающийся	57
Республика Ингушетия	46,7	0,321	0,588	0,269	0,393	Начальный	81
Республика Калмыкия	45,8	0,357	0,353	0,500	0,403	Начальный	80
Забайкальский край	45,2	0,500	0,441	0,714	0,552	Развитый	35

По итогам корреляционно-регрессионного анализа удалось проверить выдвинутые гипотезы:

H1: Уровень цифровой зрелости субъектов Российской Федерации положительно влияет на их уровень устойчивого развития – подтверждается (коэффициент корреляции = 0,66; $R^2 = 0,48$; $p < 0,001 \Rightarrow p < 0,05$; коэффициент регрессии = 0,0057). Таким образом, между уровнем цифровой трансформации органов государственной власти субъекта Российской Федерации и уровнем его устойчивого развития существует *умеренная положительная связь*. Уровень цифровой зрелости регионов может объяснить

почти половину (48%) вариации уровня устойчивого развития регионов. Повышение уровня цифровой зрелости на один балл сопряжено с ростом индекса устойчивого развития (ESG) на 0,0057.

H2: Предположение о том, что цифровая зрелость оказывает наибольшее воздействие на экологическую составляющую (E) устойчивого развития регионов России, нашло подтверждение в ходе исследования. Выявлена сильная положительная корреляция (0,53) между уровнем цифровизации и показателем E (состояние окружающей среды). Регрессионный анализ, проведенный для компонента E (модель №2), показал, что зависимость данного компонента от цифровой зрелости характеризуется наивысшим коэффициентом детерминации ($R^2 = 0,28$) по сравнению с другими составляющими ESG. Это свидетельствует о том, что цифровизация в большей степени объясняет вариацию именно экологического компонента устойчивого развития.

H3: Гипотеза о линейной зависимости между уровнем цифровой зрелости и уровнем устойчивого развития региона не подтвердилась. Несмотря на общую положительную корреляцию между этими показателями (подтверждено H1), результаты исследования свидетельствуют о нелинейном характере данной связи. Нелинейность связи может объясняться пороговыми эффектами, опосредующими факторами, неоднородностью регионов, несовершенством показателей или запаздывающим эффектом цифровизации.

Исследование подтвердило наличие положительной связи между цифровой зрелостью и уровнем устойчивого развития регионов России, однако эта связь оказалась нелинейной и умеренной. Цифровая зрелость оказывает наиболее сильное влияние на экологическую составляющую устойчивого развития (компонент E).

Обнаруженная нелинейность не интерпретируется как функциональная зависимость: это индикатор управлеченческих «точек внимания», подлежащих последующему детальному кейс-анализу. Для более глубокого понимания взаимосвязи цифровой зрелости и устойчивого развития необходимо продолжить исследования. Важно выявить факторы, которые опосредуют влияние цифровизации на устойчивость, например, через медиаторный анализ. Возможно, следует учитывать различия между регионами, например, разделить их на группы и провести анализ каждой. Кроме того, важно учитывать возможные задержки в проявлении эффектов цифровизации, анализировать данные за несколько лет или использовать методы анализа временных рядов.

Качественное исследование: экспертная оценка влияния цифровой трансформации на устойчивое развитие

Количественный анализ выявил наличие взаимосвязи между цифровой зрелостью и устойчивым развитием, однако не позволил в полной мере раскрыть механизмы этого влияния и идентифицировать существующие барьеры. Для более глубокого понимания данных аспектов было проведе-

но качественное исследование, включающее экспертные интервью с пятью ведущими специалистами в области цифровой трансформации и устойчивого развития. Эксперты рассматривались именно как носители практического опыта, способные интерпретировать расхождения двух рейтингов и подсказать управленческие пути дальнейшего исследования.

Респондентами стали ведущие российские специалисты в области устойчивого развития и цифровой трансформации, представляющие различные профессиональные сферы, включая государственное управление и консалтинг:

Эксперт 1 – бывший министр информационных технологий, связи и СМИ одного из регионов Российской Федерации, обладает 10-летним опытом работы в сфере цифровизации государственного управления. Его экспертиза основана на практическом опыте внедрения цифровых платформ и развития региональной инфраструктуры связи.

Эксперт 2 – координатор проекта по устойчивому развитию регионов и городов в рамках крупной международной ассоциации; советник по устойчивому развитию генерального директора крупной инвестиционной компании; член рабочей группы по подготовке Добровольного национального обзора хода осуществления Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г.

Эксперт 3 – ведущий специалист по устойчивому развитию в консалтинговой компании; преподаватель в области политологии и международных отношений в федеральном университете; автор публикаций и образовательных курсов по политикам и стандартам в области устойчивого развития.

Эксперт 4 – руководитель исследовательского центра технологического университета; соисполнитель гранта по применению игровых компьютерных симуляций для обучения госслужащих; партнер Международной лаборатории цифровой трансформации в государственном управлении по проекту «Устойчивое развитие и цифровая трансформация».

Эксперт 5 – кандидат экономических наук; основатель и редактор медиа-платформы, посвященной ESG; призер всероссийского конкурса СМИ в области возобновляемой энергетики; постоянный спикер ESG форума.

Критериями отбора экспертов являлись: опыт работы в сфере устойчивого развития и/или цифровой трансформации не менее пяти лет, наличие научных публикаций или практического опыта реализации проектов по теме исследования, а также экспертиза в области устойчивого развития территорий.

Интервью проводились в полуструктурированном формате с использованием предварительно разработанного гайда (см. табл. 2). Полуструктурированный формат позволил совместить направленное исследование заданных тем с возможностью для респондентов детально раскрывать свои позиции и делиться релевантным опытом. Вопросы гайда, представленные в Таблице 2, разработаны на основе анализа научной литературы по теме цифровизации и устойчивого развития и сгруппированы по тематическим блокам.

Таблица 2

Гайд для проведения экспертных интервью

№	Тематический блок	Ключевые вопросы
1	Роль цифровой трансформации в достижении устойчивого развития	Взаимосвязь цифровой трансформации и устойчивого развития; принципы устойчивого развития при планировании цифровых проектов; роль цифровых платформ в достижении устойчивого развития регионов; потенциал синергии цифровых технологий и устойчивого развития; перспективные цифровые инструменты для решения социально-экономических и экологических проблем
2	Барьеры цифровой трансформации в управлении устойчивым развитием регионов	Вызовы и препятствия при интеграции целей устойчивого развития в цифровые проекты; риски и барьеры для государственных органов при внедрении цифровых технологий в контексте устойчивого развития; технологическая обеспеченность регионов для реализации программ устойчивого развития
3	Потенциал цифровой трансформации для достижения устойчивого развития на региональном уровне	Положительные эффекты цифровой трансформации для достижения ЦУР; необходимые шаги для подготовки специалистов; влияние цифровизации на вовлеченность граждан и бизнеса в устойчивое развитие
4	Компетенции государственных служащих в области устойчивого развития и цифровой трансформации	Необходимые компетенции госслужащих для работы на стыке устойчивого развития и цифровизации; навыки для эффективного внедрения цифровых инструментов; знания для успешной ESG-трансформации

В результате анализа интервью были сформулированы следующие выводы.

1. *Роль цифровой трансформации государственного управления в достижении устойчивого развития.* Эксперты признают ключевую роль цифровой трансформации государственного управления в достижении устойчивого развития. В ходе интервью они выделили пять основных направлений, по которым цифровизация способствует достижению ЦУР:
 - 1) цифровые технологии для сбора и анализа данных, принятия и автоматизации управленческих решений напрямую влияют на эффективность управления;
 - 2) цифровизация и автоматизация сбора показателей позволяет в режиме реального времени осуществлять мониторинг достижения ЦУР;
 - 3) цифровые технологии для эффективных коммуникаций между населением, бизнесом, органами власти;
 - 4) реализация проектов в сфере устойчивого развития, будь то переработка отходов или зеленая металлургия, невозможна без цифровизации, роботизации и современных технологий.
2. *Барьеры цифровой трансформации в управлении устойчивым развитием регионов.* Эксперты выделили ряд барьеров, препятствующих эффективной цифровой трансформации в управлении устойчивым развитием регионов:

- 1) недостаточное внедрение принципов устойчивого развития в госсекторе, в том числе в стратегические документы;
 - 2) наличие цифровых рисков, проблемы технологической и кибербезопасности;
 - 3) отсутствие соответствующих технологических ИТ-решений;
 - 4) недостаток стимулов, руководств и методологий по реализации целей и программ устойчивого развития в регионах;
 - 5) низкая осведомленность государственных служащих в регионах о принципах устойчивого развития и о возможностях использования цифровых решений для устойчивого развития;
 - 6) бессистемное внедрение цифровых технологий в регионах без предварительного анализа существующих процессов, приводящее к снижению эффективности;
 - 7) нехватка финансовых и кадровых ресурсов в дотационных регионах для внедрения инноваций и цифровых решений;
 - 8) затруднение реализации проектов по цифровой трансформации, например «умного города», из-за нехватки базовой инфраструктуры, такой как сети связи и системы видеонаблюдения;
 - 9) сложность привлечения ИТ-специалистов в госорганы из-за невозможности конкурировать с частным сектором – требуется создание альтернативных механизмов взаимодействия (фонды, некоммерческие организации).
3. Влияние цифровой трансформации на устойчивое развитие регионов проявляется в следующем:
- 1) в разработке государственных цифровых платформ, предназначенных для верификации ESG-данных. Это минимизирует риски «зеленого камуфляжа» («гринвашинга») со стороны коммерческих организаций и повышает объективность оценки вклада регионов в достижение целей устойчивого развития;
 - 2) в развитии отечественного программного обеспечения и интеграции разрозненных цифровых решений в единую платформу, что повысит согласованность и управляемость процессов в регионах;
 - 3) в развитии удобных сервисов, ориентированных на потребности граждан, что стимулирует участие бизнеса в региональном развитии за счет эффективного использования данных и цифровых инструментов;
 - 4) в подготовке специалистов в области ЦТ и устойчивого развития, а также создании гибридных моделей взаимодействия между государством, бизнесом и некоммерческим сектором, что способствует решению проблемы кадрового дефицита и повышению качества цифровых инициатив в регионе.
4. Компетенции государственных служащих в области цифровой трансформации и устойчивого развития. По мнению экспертов, для эффективного управления цифровой трансформацией в контексте устойчивого развития государственные службы должны обладать:
- 1) пониманием современных технологий, проектов цифровой трансформации и принципов устойчивого развития;

- 2) знанием успешных международных практик и пониманием сложностей реализации подобных проектов;
- 3) умением организовать проекты цифровой трансформации и управлять ими, оценить их влияние на устойчивое развитие; стремлением развивать навыки проектного менеджмента с учетом принципов устойчивого развития;
- 4) способностями разрабатывать и внедрять стратегические планы, интегрирующие принципы устойчивого развития с цифровыми технологиями;
- 5) готовностью регулярно проходить программы повышения квалификации и участвовать в обучающих мероприятиях по взаимосвязи цифровой трансформации и устойчивого развития, непрерывно совершенствовать знания и навыки в данной сфере.

Экспертные оценки подтверждают существенный вклад цифровой трансформации государственного управления в обеспечение устойчивого развития регионов. Однако выявленные барьеры, такие как недостаток кадров, бессистемность цифровых решений, отсутствие базовой цифровой инфраструктуры и низкая осведомленность региональных чиновников об устойчивом развитии, затрудняют системное внедрение цифровых технологий в процессы стратегического планирования и мониторинга устойчивого развития.

В то же время создание интегрированных цифровых платформ, оптимизация административных процессов перед их цифровизацией и применение технологий управления данными могут существенно повысить эффективность работы государственных институтов, обеспечить прозрачность и результативность регионального развития.

Безусловно, данное исследование имеет ряд ограничений, которые необходимо учитывать при интерпретации результатов.

Во-первых, количественный анализ, базирующийся на выявлении статистически значимых корреляций, не позволяет установить причинно-следственные связи между цифровой зрелостью и устойчивым развитием регионов. Выявленная зависимость указывает на наличие связи, но не раскрывает механизмы взаимодействия и направления влияния.

Во-вторых, используемые количественные модели неизбежно упрощают сложную многофакторную природу взаимосвязи между цифровой трансформацией и устойчивостью. Не все релевантные переменные могут быть включены в модель, что потенциально искажает результаты и ограничивает объясняющую силу исследования.

В-третьих, качественный этап исследования, основанный на экспертных интервью, подвержен ограничениям, связанным с субъективностью экспертных оценок и репрезентативностью выборки.

Наконец, влияние фрагментации глобального пространства на взаимосвязь между цифровой зрелостью и устойчивым развитием требует более глубокого и детального анализа. Необходимы дальнейшие исследования, направленные на выявление специфических рисков и возможностей, связанных с глобальной неопределенностью.

Заключение и выводы

С точки зрения совершенствования государственного управления, полученные результаты представляют собой основу для дальнейших исследований, направленных на выявление причинно-следственных связей, а также разработки и реализации экспериментальных управленческих моделей. Проведенное исследование выявило значительный потенциал цифровой трансформации для достижения устойчивого развития регионов России. Результаты количественного анализа продемонстрировали наличие положительной корреляции (коэффициент корреляции 0,66) между уровнем цифровой зрелости и уровнем устойчивого развития регионов, что подтверждает выдвинутую гипотезу H1. При этом установлено, что цифровая зрелость может объяснить до 48% вариации показателей устойчивого развития ($R^2 = 0,48$), что свидетельствует о ее существенном, но не исключительном влиянии.

Особого внимания заслуживает подтверждение гипотезы H2 о том, что цифровая зрелость оказывает наиболее выраженное влияние именно на экологическую составляющую устойчивого развития. Полученная сильная корреляция (0,53) и наивысший коэффициент детерминации ($R^2 = 0,28$) в отношении экологического компонента соответствуют теоретическим положениям, представленным в ряде исследований (Furtado et al., 2023; ElMassah, Mohieldin, 2020), где подчеркивается особая роль цифровых технологий в экологическом мониторинге и управлении природными ресурсами. В то же время количественный анализ опроверг гипотезу H3 о линейной зависимости между уровнем цифровой зрелости и устойчивым развитием, что принципиально дополняет и уточняет теоретические положения (Värzaru, 2023; Fidan, 2024).

Качественный этап исследования позволил существенно обогатить и интерпретировать полученные количественные результаты. Экспертные интервью раскрыли конкретные механизмы влияния цифровой трансформации на устойчивое развитие, которые не могут быть выявлены количественными методами. В частности, эксперты подтвердили особую роль цифровых технологий для сбора и анализа данных в режиме реального времени, что усиливает выводы количественного анализа о значимости цифровой зрелости для экологической составляющей устойчивого развития.

Выявленные экспертами барьеры цифровой трансформации, такие как недостаток квалифицированных кадров, фрагментарность цифровых решений и недостаточное понимание принципов устойчивого развития региональными властями, дают ключ к пониманию причин нелинейной связи между цифровой зрелостью и устойчивым развитием, что невозможно было установить только на основе количественных данных. Эти факторы объясняют, почему в некоторых регионах высокий уровень цифровизации не приводит к соответствующему росту показателей устойчивого развития.

Полученные результаты в целом подтверждают и развивают подход к устойчивому развитию, представленный в теоретических источниках. В частности, выводы авторов настоящей статьи согласуются с концепцией ОЭСР о цифровом правительстве как инструменте укрепления демократических институтов и стимулирования экономического роста (OECD, 2014).

В то же время исследование значительно дополняет существующие подходы, демонстрируя, что в условиях глобальной фрагментации и деглобализации цифровая трансформация приобретает новую роль – выступает не только инструментом модернизации государственного управления, но и стратегическим фактором обеспечения региональной устойчивости в условиях внешних ограничений. Эта новая функция цифровизации, выявленная в ходе анализа экспертных интервью, расширяет теоретические представления о взаимосвязи цифровой трансформации и устойчивого развития (Митяков, 2023; Абрамович, 2024).

Выявленные соотношения между рейтингами позволяют определить регионы для последующего углубленного изучения практик, в частности, для выявления регионов, где требуется более тесная интеграция цифровых инициатив с ESG-повесткой. Дальнейшие исследования предполагают кейс-анализ регионов с контрастными значениями рейтингов для детального изучения причинно-следственных механизмов, определяющих взаимосвязь между цифровой зрелостью и устойчивым развитием.

В условиях деглобализации и нарастающей регионализации этот подход позволяет формировать автономные, самодостаточные модели устойчивого развития, адаптированные к современным вызовам и национальным приоритетам. При этом выявленная нелинейность связи между цифровой зрелостью и устойчивым развитием, а также установленные барьеры требуют комплексного подхода к их преодолению через формирование региональных центров компетенций, создание государственных цифровых платформ для мониторинга ESG-показателей и целенаправленную подготовку кадров, обладающих компетенциями на стыке цифровой трансформации и устойчивого развития.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Dahikar K. Comparative Analysis of Regional Trade Blocs // International Journal of Advanced Research. 2023. Vol. 11(11). P. 1232–1236. DOI:10.21474/IJAR01/17933
2. ElMassah S., Mohieldin M. Digital Transformation and Localizing the Sustainable Development Goals (SDGs) // Ecological Economics. 2020. Vol. 169. 106490. DOI:10.1016/j.ecolecon.2019.106490
3. Fedotova G., Stepanishin V., Kapustina Y., Bolaev B., Averina A., Churaev A. Digital Ecosystem of Russian Agricultural Bank as an Innovative Platform for Sustainable Development of the Agro-Industrial Complex // E3S Web of Conferences. 2024. Vol. 486. 01006. DOI:10.1051/e3sconf/202448601006
4. Fidan Ü. Assessment of Türkiye's Digitalization Performance within the Framework of the UN Sustainable Development Index // International Journal of Management Information Systems and Computer Science. 2024. Vol. 8(1). P. 1–14. DOI:10.33461/uybisbbd.1373965

5. Furtado L.S., Da Silva T.L.C., Ferreira M.G.F., De Macedo J.a.F., De Melo Lima Cavalcanti Moreira J.K. A Framework for Digital Transformation towards Smart Governance: Using Big Data Tools to Target SDGs in Ceará, Brazil // Journal of Urban Management. 2023. Vol. 12(1). P. 76.
6. Ginter T., Tischler P. Deglobalisation and Decoupling Tendencies in the Visegrád Countries in the Wake of the Polycrisis // Financial and Economic Review. 2024. Vol. 23(2). P. 56–82. DOI:10.33893/FER.23.2.5619:32
7. Grishina E., Lysova E., Lapteva I., Nagovitsyna E. Educational Platform of Region's Digital Modernization in Industry 4.0 // On the Horizon. 2019. Vol. 27(3-4). P. 180–186. DOI:10.1108/OTH-07-2019-0040
8. Kusumastuti H., Pranita D., Viendyasari M., Rasul M.S., Sarjana S. Leveraging Local Value in a Post-Smart Tourism Village to Encourage Sustainable Tourism // Sustainability. 2024. Vol. 16(2). P. 873. DOI:10.3390/su16020873
9. Manocha R. Dynamics of Trade Agreements, Trade and Investment in South, Southeast and East Asia // Review of Professional Management. 2023. DOI:10.1177/09728686231177120
10. Minchenkova O., Ageev A. Specifics of Trade Turnover and Transportation of Russian Regions // RSUH/RGGU Bulletin. Series Economics. Management. Law. 2023. No. 3. P. 77–86. DOI:10.28995/2073-6304-2023-3-77-86
11. OECD. Digital Transformation. URL: <https://www.oecd.org/en/topics/policy-issues/digital-transformation.html> (дата обращения: 13.02.2025).
12. OECD. Recommendation of the Council on Digital Government Strategies. Paris: OECD Publishing, 2014. URL: https://sdgs.un.org/sites/default/files/2024-05/Tanderup%3B%20Mollerup%3B%20Rosenberg_Strengthening%20government%20institutions%20to%20deliver%20on%20the%20SDGs.pdf (дата обращения: 13.02.2025).
13. Ogunmola G.A. Exploring the Impact of Digital Transformation on Economic Sustainability in Uzbekistan: Opportunities and Implications // J Bus Econ Stud. 2024. Vol. 1(5). P. 1–14. DOI:10.61440/JBES.2024.v1.40
14. Shang B., Jiang T., Bao Z. A Study on Inter-regional Cooperation Patterns and Evolution Mechanism of Traditional and Renewable Energy Sources // Sustainability. 2022. Vol. 14(23). 16022. DOI:10.3390/su142316022
15. Valcheva A. European Rules in the Field of Competition Guarantee for the Effective Functioning of the Internal Market in the European Union // Law Journal of New Bulgarian University. 2022. Vol. 17(2). P. 37–45. DOI:10.33919/ljnbu.21.2.3
16. Vărzaru A.A., Bocean C.G., Simion D., Berceanu D., Mangra M.G. Digital Revolution, Sustainability, and Government Revenues: A Transversal Analysis of How Digital Transformation and Sustainable Practices Impact Sustainable Government Revenues // Systems. 2023. Vol. 11(11). P. 546. DOI:10.3390/systems11110546

17. Xu J. The Impact of Trade Wars and Protectionism on the Global Economy: A Sino-US Perspective // Highlights in Business, Economics and Management. 2024. Vol. 46. P. 203–208. DOI:10.54097/8e69jk79
18. Yibet F. Unlocking new opportunities: BRICS partnership and its implications for economic development in African countries // Journal of Entrepreneurship and Business Innovation. 2024. Vol. 11(1). P. 37. DOI:10.5296/jebi.v11i1.22012
19. Абрамович С. Формирование эффективных инструментов управления устойчивым развитием в условиях новых вызовов: дис. ... канд. наук. М., 2024. URL: https://www.fa.ru/upload/iblock/044/fhckxcvsys1b1qumj2izryr3b29aks5qo/Abramovich-108_Dissertatsiya.pdf (дата обращения: 25.04.2025).
20. Бондаренко Н.Е. Экологическая политика стран БРИКС в контексте перехода к устойчивому развитию // Прогрессивная экономика. 2024. № 8. С. 19–33. DOI:10.54861/27131211_2024_8_19
21. Государство как платформа: Люди и технологии (под ред. М.С. Шклярук). М.: РАНХиГС, 2019.
22. ЕМИСС. «Цифровая зрелость» органов государственной власти субъектов Российской Федерации. URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/61933> (дата обращения: 13.02.2025).
23. Митяков С. Новые цели устойчивого развития России // Развитие и безопасность. 2023. № 1. С. 21–35. DOI:10.46960/2713-2633_2023_1_21
24. Национальное Рейтинговое Агентство. Рейтинг устойчивости развития Российской Федерации и интеграции ESG-критериев в деятельность субъектов: аналитический обзор. М., 2022. URL: https://www.ra-national.ru/wp-content/uploads/2022/12/ranking_esg_regions.pdf?ysclid=lwdaklzy1o113720221 (дата обращения: 13.02.2025).
25. Павлютенкова М. Электронное правительство vs цифровое правительство в контексте цифровой трансформации // Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены. 2019. № 5. С. 121. DOI:10.14515/monitoring.2019.5.07
26. Панов Ю., Грабский А., Рожков А. Современное состояние и перспективы развития цифровых технологий в угольной промышленности России // Известия высших учебных заведений. Геология и разведка. 2023. № 5. С. 8–21. DOI:10.32454/0016-7762-2023-65-5-8-21
27. Холмовский С., Силантьев А., Малецкая М. Трансформация логистической инфраструктуры российского рынка интернет-торговли // Региональная и отраслевая экономика. 2023. Т. 33, № 2. С. 322–329. DOI:10.17150/2500-2759.2023.33(2).322-329
28. Черкасов А. Цифровизация как инструмент партиципативной демократии на местном уровне // Конституционное и муниципальное право. 2024. № 8. С. 53–58. DOI:10.18572/1812-3767-2024-8-53-58

ОФИЦИАЛЬНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

1. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 25.09.2015 N 70/1 «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» // ГАРАНТ.РУ. URL: <https://base.garant.ru/407358666/> (дата обращения: 15.02.2024).
2. ЮНКТАД. Как обеспечить использование данных в интересах Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года: записка секретариата ЮНКТАД. Женева: ООН, 2023.

REFERENCES

1. Abramovich, S. (2024) *Formation of effective tools for managing sustainable development in the face of new challenges*. Ph.D. Thesis, Moscow. (In Russian) Available at: https://www.fa.ru/upload/iblock/044/fhckxcvsy1b1qumj2izryr3b29aks5qo/Abramovich-108_Dissertatsiya.pdf (accessed 25 April 2025).
2. Bondarenko, N.E. (2024) 'Environmental policy of the BRICS countries in the context of transition to sustainable development', *Progressive Economy*, (8), pp. 19–33. (In Russian). DOI:10.54861/27131211_2024_8_19
3. Cherkasov, A. (2024) 'Digitalization as a tool for participatory democracy at the local level', *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and Municipal Law], (8), pp. 53–58. (In Russian). DOI:10.18572/1812-3767-2024-8-53-58
4. Dahikar, K. (2023) 'Comparative analysis of regional trade blocs', *International Journal of Advanced Research*, 11(11), pp. 1232–1236. DOI:10.21474/IJAR01/17933
5. ElMassah, S., and Mohieldin, M. (2020) 'Digital transformation and localizing the sustainable development goals (SDGs)', *Ecological Economics*, (169), 106490. DOI:10.1016/j.ecolecon.2019.106490
6. EMISS (2025) 'Digital Maturity' of public authorities of the subjects of the Russian Federation. (In Russian). Available at: <https://www.fedstat.ru/indicator/61933> (accessed 13 February 2025).
7. Fedotova, G., Stepanishin, V., Kapustina, Y., Bolaev, B., Averina, A., and Churaev, A. (2024) 'Digital ecosystem of Russian Agricultural Bank as an innovative platform for sustainable development of the agro-industrial complex', *E3S Web of Conferences*, 486, 01006. DOI:10.1051/e3sconf/202448601006
8. Fidan, Ü. (2024) 'Assessment of Türkiye's digitalization performance within the framework of the UN Sustainable Development Index', *International Journal of Management Information Systems and Computer Science*, 8(1), pp. 1–14. DOI:10.33461/uybisbbd.1373965

9. Furtado, L.S., Da Silva, T.L.C., Ferreira, M.G.F., De Macedo, J.a.F., and De Melo Lima Cavalcanti Moreira, J.K. (2023) 'A Framework for digital transformation towards smart governance: using big data tools to target SDGs in Ceará, Brazil', *Journal of Urban Management*, 12(1), p. 76.
10. Ginter, T., and Tischler, P. (2024) 'Deglobalisation and decoupling tendencies in the Visegrád countries in the wake of the polycrisis', *Financial and Economic Review*, 23(2), pp. 56–82. DOI:10.33893/FER.23.2.5619:32
11. Grishina, E., Lysova, E., Lapteva, I., and Nagovitsyna, E. (2019) 'Educational platform of region's digital modernization in industry 4.0', *On the Horizon*, 27(3-4), pp. 180–186. DOI:10.1108/OTH-07-2019-0040
12. Kholmovskii, S., Silant'ev, A., and Maletskaya, M. (2023) 'Transformation of the logistics infrastructure of the Russian e-commerce market', *Regional'naya i otrraslevaya ekonomika*, 33(2), pp. 322–329. DOI:10.17150/2500-2759.2023.33(2).322-329
13. Kusumastuti, H., Pranita, D., Viendyasari, M., Rasul, M.S., and Sarjana, S. (2024) 'Leveraging local value in a post-smart tourism village to encourage sustainable tourism', *Sustainability*, 16(2), p. 873. DOI:10.3390/su16020873
14. Manocha, R. (2023) 'Dynamics of trade agreements, trade and investment in South, Southeast and East Asia', *Review of Professional Management*. DOI: 10.1177/09728686231177120
15. Minchenkova, O., and Ageev, A. (2023) 'Specifics of trade turnover and transportation of Russian regions', *RSUH/RGGU Bulletin. Series Economics. Management. Law*, (3), pp. 77–86. DOI:10.28995/2073-6304-2023-3-77-86
16. Mityakov, S. (2023) 'New sustainable development goals of Russia', *Razvitiye i bezopasnost* [Development and Security], (1), pp. 21–35. (In Russian). DOI:10.46960/2713-2633_2023_1_21
17. Natsional'noe Reitingovoe Agentstvo (2022) *Ranking of sustainable development of the Russian Federation and integration of ESG criteria into the activities of subjects. Analytical overview*. (In Russian). Available at: https://www.ra-national.ru/wp-content/uploads/2022/12/ranking_esg_regions.pdf?ysclid=lwdaklzy1o113720221 (accessed 13 February 2025).
18. OECD (2014) *Recommendation of the Council on Digital Government Strategies. Public Governance and Territorial Development Directorate*. Available at: <https://sdgs.un.org/sites/default/files/2024-05/Tanderup%3B%20Mollerup%3B%20Rosenberg-Strengthening%20government%20institutions%20to%20deliver%20on%20the%20SDGs.pdf> (accessed 13 February 2025).
19. OECD (n.d.) *Digital Transformation*. Available at: <https://www.oecd.org/en/topics/policy-issues/digital-transformation.html> (accessed 13 February 2025).
20. Ogunmola, G.A. (2024) 'Exploring the impact of digital transformation on economic sustainability in Uzbekistan: Opportunities and implications', *J Bus Econo Stud*, 1(5), 1–14. DOI:10.61440/JBES.2024.v1.40

21. Panov, Yu., Grabskii, A., and Rozhkov, A. (2023) 'Current state and prospects for the development of digital technologies in the coal industry of Russia', *Proceedings of Higher Educational Establishments: Geology and Exploration*, (5), pp. 8–21. DOI:10.32454/0016-7762-2023-65-5-8-21
22. Pavlyutenkova, M. (2019) 'E-government vs Digital Government in the Context of Digital Transformation', *Monitoring obshchestvennogo mneniya: Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny [Monitoring of Public Opinion: Economic and Social Changes]*, (5), p. 121. (In Russian). DOI: 10.14515/monitoring.2019.5.07
23. Shang, B., Jiang, T., and Bao, Z. (2022) 'A study on inter-regional cooperation patterns and evolution mechanism of traditional and renewable energy sources', *Sustainability*, 14(23), 16022. DOI:10.3390/su142316022
24. Shklyaruk, M.S. (ed.) (2019) *State as a platform: people and technologies*. Moscow: RANEPA. (In Russian).
25. Valcheva, A. (2022) 'European rules in the field of competition guarantee for the effective functioning of the internal market in the European Union', *Law Journal of New Bulgarian University*, 17(2), pp. 37–45. DOI: <https://doi.org/10.33919/ljnbu.21.2.3>
26. Vărzaru, A.A., Bocean, C.G., Simion, D., Berceanu, D., and Mangra, M.G. (2023) 'Digital revolution, sustainability, and government revenues: A transversal analysis of how digital transformation and sustainable practices impact sustainable government revenues', *Systems*, 11(11), p. 546. DOI:10.3390/systems11110546
27. Xu, J. (2024) 'The impact of trade wars and protectionism on the global economy: A Sino-US perspective', *Highlights in Business, Economics and Management*, (46), pp. 203–208. DOI:10.54097/8e69jk79
28. Yiblet, F.D. (2024) 'Unlocking new opportunities: BRICS partnership and its implications for economic development in African countries', *Journal of Entrepreneurship and Business Innovation*, 11(1), p. 37. DOI:10.5296/jebi.v1i1.22012

OFFICIAL DOCUMENTS

1. UN General Assembly Resolution of 25.09.2015 N 70/1 (2015) *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Available at: <https://base.garant.ru/407358666/> (accessed 15 February 2024). (In Russian).
2. UNCTAD (2023) *How to Ensure the Use of Data in the Interests of the 2030 Agenda for Sustainable Development: Note by the UNCTAD secretariat*. Geneva: UN. (In Russian).

Статья поступила в редакцию 27.03.2025;
одобрена после рецензирования 04.04.2025;
принята к публикации 04.06.2025.

Научная статья

УДК: 339.1

DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-2-89-114

ВЛИЯНИЕ ЗАКОНА О ТОРГОВЛЕ НА СООТНОШЕНИЕ ИНТЕРЕСОВ ПОСТАВЩИКОВ И ТОРГОВЫХ СЕТЕЙ

**Моросанова Анастасия Андреевна¹,
Мелешкина Анна Игоревна²**

¹ Кандидат экономических наук, научный сотрудник, кафедра конкурентной и промышленной политики, экономический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова; 119991, Российская Федерация, г. Москва, Ленинские горы, д. 1, стр. 46; научный сотрудник, Центр исследований конкуренции и экономического регулирования, РАНХиГС при Президенте Российской Федерации; 119571, Российская Федерация, г. Москва, пр. Вернадского, д. 82; aamorosanova@gmail.com; ORCID: 0000-0002-2418-6706

² Кандидат экономических наук, научный сотрудник, Центр исследований конкуренции и экономического регулирования, РАНХиГС при Президенте Российской Федерации; Российская Федерация, г. Москва, пр. Вернадского, д. 82; ann.meleshkina@mail.ru; ORCID: 0000-0002-8451-7845

Аннотация. Задача данного исследования – выяснить результативность государственного регулирования в сфере продовольственного ретейла и выявить системные проблемы в достижении баланса интересов участников рынка. Исследование направлено на анализ функционирования механизмов регулирования взаимоотношений между поставщиками и торговыми сетями, установленных Федеральным законом N 381-ФЗ и поправками к нему, в контексте общей системы государственного управления торговой деятельностью. На основе анализа нормативно-правовой базы и результатов социологического исследования РОМИР (18 глубинных интервью с представителями компаний-поставщиков продовольственных товаров, 2024 г.) выявлено, что действующее регулирование не достигло заявленных целей по улучшению положения поставщиков. Установлено сохранение значительного дисбаланса переговорных позиций в пользу торговых сетей, особенно в отношении малого и среднего бизнеса. Исследование показало, что участники рынка адаптировались к ограничениям размера выплат вознаграждений торговым сетям (не более 5% от цены приобретенных товаров) через перевод в формат on-invoice выплат и использование иных механизмов обхода регулирования, что снизило прозрачность контрактных отношений. Научная новизна исследования заключается в выявлении неэффективности существующих

механизмов регулирования и обосновании необходимости дифференцированного подхода к регулированию по категориям товаров. Практическая значимость состоит в разработке управленческих рекомендаций по совершенствованию законодательства с учетом изменения состояния рынков продовольственного ретейла, включая усиление антимонопольного контроля и регламентацию работы маркетплейсов.

Ключевые слова: закон о торговле, розничные торговые сети, поставщики продовольственных товаров, регулирование торговли, переговорная сила, рыночная власть, антимонопольное регулирование, продовольственный ретейл.

Для цитирования: Моросанова А.А., Мелешкина А.И. Влияние закона о торговле на соотношение интересов поставщиков и торговых сетей // Вопросы государственного и муниципального управления. 2025. № 2. С. 89–114. DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-2-89-114.

Статья подготовлена в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС).

Original article

THE IMPACT OF THE TRADE LAW ON THE BALANCE OF INTERESTS BETWEEN SUPPLIERS AND RETAIL CHAINS

Anastasiya A. Morosanova¹, Anna I. Meleshkina²

¹ Ph.D. (in Economics), Researcher, the Department of Competition and Industrial Policy, Faculty of Economics, Lomonosov Moscow State University; 1/ 46 Leninskie Gory, 119991 Moscow, Russia; Researcher, the Center for Competition and Economic Regulation Studies, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA); 82 Vernadsky Av., 119571 Moscow, Russia; aamorosanova@gmail.com; ORCID: 0000-0002-2418-6706

² Ph.D. (in Economics), Researcher, the Center for Competition and Economic Regulation Studies, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA); 82 Vernadsky Av., 119571 Moscow, Russia; ann.meleshkina@mail.ru; ORCID: 0000-0002-8451-7845

Abstract. The purpose of this study is to assess the effectiveness of government regulation in the food retail sector and identify systemic problems in achieving a balance of interests among market participants. The research is aimed at analyzing the functioning of regulatory mechanisms governing relationships between suppliers and retail chains, established by Federal Law No. 381-FZ and its amendments, within

the context of the overall system of state governance of commercial activities. Based on the analysis of the regulatory framework and results of ROMIR sociological research (18 in-depth interviews with representatives of food supply companies in 2024), it was revealed that the current regulation has not achieved its stated goals of improving suppliers' position. A significant imbalance in negotiating positions in favor of retail chains has been found to persist, especially concerning small and medium-sized businesses. It was discovered that market participants adapted to restrictions on the size of remuneration payments to retail chains (no more than 5% of the purchased goods' price) through conversion to on-invoice payments and the use of other regulatory circumvention mechanisms, which reduced the transparency of contractual relations. The scientific novelty of the research lies in identifying the ineffectiveness of existing regulatory mechanisms and justifying the need for a differentiated approach to regulation by product categories. The practical significance consists in developing management recommendations for improving legislation considering changes in the food retail markets, including strengthening antitrust control and regulating marketplace operations.

Keywords: trade law, retail chains, food suppliers, trade regulation, bargaining power, market power, antitrust, food retail.

For citation: Morosanova, A.A., and Meleshkina, A.I. (2025) 'The impact of the trade law on the balance of the interests between suppliers and retail chains', *Public Administration Issues*, (2), pp. 89–114. (In Russian). DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-2-89-114.

JEL Classification: L81, K23, L42.

The article was written on the basis of the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation (RANEPA) state assignment research program.

Введение

Регулирование торговли продовольственными товарами направлено на повышение прозрачности ценообразования с целью защиты конечного покупателя. Однако действующее в данной сфере законодательство Российской Федерации содержит положения, искажающие стимулы участников продовольственного рetailа к проконкурентному поведению и эффективным инвестиционным решениям. Так, принятие Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» от 28.12.2009 N 381-ФЗ (далее – Закон о торговле, N 381-ФЗ, Закон) активно критиковалось экспертами в области экономического анализа права. Многочисленные работы, направленные на оценку эффектов введения данного законодательства, в основном демонстрируют, что Закон не позволил добиться поставленных целей, в том числе в части улучшения положения поставщиков по отношению к торговым сетям (Радаев, 2012; Авдашева и др., 2015), и не оказал существенного влияния на конкуренцию (Новиков, 2009).

В 2016 г. в данный Закон был внесен самый крупный пакет поправок (N 273-ФЗ). Его эффекты на положение поставщиков и сетей в научной литературе также в целом оцениваются как несущественные или не соответствующие целям Закона (Радаев, 2018). Поправки, принятые в 2016 г., ограничивают максимальный размер всех выплат поставщиками в пользу торговых сетей на уровне 5% (снижая с 10%) от цены приобретения поставленных продовольственных товаров, предусматривают запрет для торговых сетей и поставщиков заключать между собой договор, по которому товар передается для реализации третьему лицу без перехода к такому лицу права собственности на него (в том числе договоры комиссии, поручения, агентский договор или смешанный, содержащий элементы одного из указанных договоров), а также распространяют запреты и требования Закона о торговле на всю группу лиц, в которую входит торговая сеть (безотносительно охватываемых видов деятельности).

В рамках данной статьи рассматриваются вопросы результативности действующего законодательства о торговле продовольственными товарами с точки зрения достижимости баланса интересов торговых сетей и поставщиков продукции. Проблема дисбаланса между поставщиками и торговыми сетями является не единственной в сфере торговли продуктами питания, но следует отметить, что текущее регулирование (N 381-ФЗ) не устраивает перекос в переговорной силе, а лишь вынуждает участников рынка искать обходные пути, такие как скрытые выплаты или штрафные санкции. Это не только снижает прозрачность контрактов, но и усугубляет ценовое давление на поставщиков, которые, в свою очередь, закладывают дополнительные издержки в конечную стоимость товаров.

Таким образом, баланс интересов поставщиков и сетей – не самоцель, а необходимое условие для здоровой конкуренции и устойчивого ценообразования. Без него любые попытки напрямую регулировать цены (например, на социально значимые товары) останутся малоэффективными, так как это будет борьба со следствиями, а не с причинами дисбаланса.

Исследования проблем организации торговли продовольственными товарами ведутся по трем основным направлениям:

1. *Рыночная власть ретейлеров, включая торговые сети, и ее последствия для конкурентов, поставщиков продукции и потребителей.* Получены выводы о необходимости регулирования контрактных отношений между поставщиками продовольственной продукции и ретейлерами из-за наличия рыночной власти ретейлеров и практики злоупотребления ею (Hingley, 2005; Maglaras et al., 2015; Grandinetti, 2017; Haldar, Damodaran, 2022), а также низкой готовности поставщиков продуктов к коллективным действиям для противостояния давлению ретейлеров (Glavee-Geo et al., 2022). Кроме того, отмечаются негативные эффекты злоупотребления рыночной властью ретейлеров, оказываемые не только на общественное благосостояние, но и на продовольственную безопасность, экологическую стабильность (Herzberg et al., 2022). В то же время некоторые исследования показывают, что рыночная (и переговорная) власть ретейлеров не обязательно приводит к негативным эффектам с точки зрения поставщиков и общественного благо-

состояния (Corstjens, 2025), а также что эксклюзивные соглашения между поставщиками и ретейлерами могут быть взаимовыгодными, способствуя устойчивости цепочки поставок (Meliá-Martí, et al., 2024).

2. *Подходы к государственному регулированию процессов торговли продовольственными товарами.* Основной причиной для ужесточения принципов регулирования в сфере торговли становится рост концентрации рынков продовольственной продукции (Wood et al., 2021; Clapp, 2022), противодействие которому оказывают антимонопольные органы и отраслевые ведомства. В исследованиях подтверждается рост асимметрии в соотношении рыночной власти поставщиков, ретейлеров и, в частности, торговых сетей (Авдашева и др., 2015; Алексина, 2018; Князева, Заикин, 2022), в результате чего предпринимается дополнительное государственное вмешательство в сферу торговли.

3. *Процессы трансформации традиционных методов торговли в цифровые.* Данный блок исследований (Веремеенко и др. 2022; Акьюлов, 2023) описывает дополнительные преимущества, которые получают представители ретейла, поставщики и конечные покупатели от перехода на онлайн-формат торговли. Кроме того, присутствуют выводы о перераспределении рыночной власти между участниками рынка, осуществляющими торговлю продуктами онлайн и офлайн, в том числе через платформенную модель торговли (Farah et al., 2021; Zha et al., 2023).

Несмотря на свидетельства наличия рыночной власти торговых сетей, в исследованиях отсутствует анализ результативности государственного регулирования в сфере торговли для достижения баланса переговорной силы поставщиков и ретейлеров. В настоящей статье предпринимается попытка на основе результатов социологического исследования получить выводы относительно защиты интересов сторон контракта на поставку продовольственной продукции в условиях перехода от онлайн-формата торговли к гибридному формату (онлайн+оффлайн).

С этой целью был проведен экономико-правовой анализ нормативных правовых актов в сфере регулирования торговой деятельности, анализ литературных источников, касающихся торговли продовольственными товарами и методов ее регулирования, социологический опрос представителей компаний и предпринимателей, специализирующихся на поставке продовольственных товаров для торговли, с последующей интерпретацией, обработкой и экспертной оценкой результатов.

Эмпирическую основу представляемого исследования наряду с действующими нормативно-правовыми актами в сфере торговли продовольственной продукцией составили результаты социологического исследования «Барьеры в продажах продовольственных товаров в дистанционной торговле: глубинные интервью с экспертами». Данное исследование было проведено Институтом Человека РОМИР (далее – РОМИР) в 2024 г. совместно с авторами статьи: анкета для экспертных глубинных интервью была сформирована совместно, интервью провели сотрудники РОМИР, обработка результатов осуществлялась авторами статьи. Выборка исследования составила 18 экспертов. География исследования – Российская Фе-

дерация. Целевая группа – представители компаний или предприниматели (ИП), занимающиеся поставкой продовольственных товаров для торговли в дистанционном формате:

- представители компаний-поставщиков торговых сетей с диверсифицированными каналами продаж (как онлайн, так и офлайн);
- МСП и ИП, работающие онлайн на маркетплейсах с диверсифицированными каналами продаж (как онлайн, так и офлайн).

Дополнительно в качестве экспертов были привлечены представители крупного бизнеса, имеющие опыт работы с торговыми сетями.

Хотя исследование охватывает широкий круг вопросов, связанных с регулированием торговли, в данной статье делается упор на анализ взаимоотношений между поставщиками и торговыми сетями, а также на анализ регуляторных норм, создающих стимулы для стороны с большей переговорной силой искать обходные пути для получения дополнительной выгоды. В частности, за рамками представленной статьи остается анализ выбора каналов продаж поставщиками в зависимости от различных факторов, а также влияние норм Н 381-ФЗ на возможность сочетания «цифровых» и «нецифровых» каналов продаж.

В первом разделе статьи рассматриваются основные аспекты регулирования сферы торговли продовольственными товарами в России, выявлены проблемы, на решение которых и были направлены нормативные акты. Далее каждая из проблем анализируется с точки зрения результативности достижения целей вводимого регулирования: изменение переговорной позиции поставщиков (раздел 2), эффекты от установленного ограничения выплат торговым сетям (раздел 3), в том числе и возможные обходные пути ограничений (раздел 4) через привлечение посредников, изменения структуры выплат и объемов штрафов. В пятом разделе статьи приведены возможные пути совершенствования регуляторной политики в сфере торговли. Выводы о практиках взаимодействия участников ретейла продовольственной продукции подкреплены цитатами респондентов. Далее по тексту отнесение цитаты к респонденту с указанием статуса рецензента (крупный бизнес, МСП, ИП), региона и сферы деятельности представлено в скобках курсивом.

1. Регулирование торговли продовольственными товарами

Взаимодействие торговых сетей и поставщиков продукции может быть несбалансированным из-за асимметрии распределения переговорной силы (Шаститко, Павлова, 2017; Петров, 2021; Князева, Заикин, 2022), выражющейся в навязывании в конечном счете поставщикам невыгодных условий договора поставки. В российской регуляторной практике на решение данной проблемы направлены Федеральный закон «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» от 28.12.2009 N 381-ФЗ (далее – Закон о торговле, а также 381-ФЗ), включая Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Россий-

ской Федерации» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 03.07.2016 N 273-ФЗ (далее – 273-ФЗ).

Обоснование принятия Закона о торговле (в соответствии с пояснительной запиской к законопроекту 2009 г.) основано на идее «прозрачного и предсказуемого порядка осуществления торговой деятельности, не обусловленного какими-либо произвольными требованиями местных властей, а также устранения излишних административных барьеров в торговле»¹. В число стратегических задач законопроекта вошло обеспечение баланса экономических интересов хозяйствующих субъектов при заключении и исполнении договоров поставки. Таким образом, уже при разработке положений Закона о торговле озвучивалась необходимость уравновесить переговорные позиции ретейлеров и поставщиков продукции, заключающих договор поставки.

В 2016 г. были приняты поправки к Закону о торговле. Аргументация необходимости принятия N 273-ФЗ со стороны органов власти представлена в Пояснительной записке² к проекту Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам антимонопольного регулирования и обеспечения продовольственной безопасности» (первоначальная формулировка названия 273-ФЗ), где указаны проблемные «зоны» сотрудничества ретейлеров с производителями. Выделяются четыре основные проблемы, так или иначе связанные с давлением торговых сетей на поставщиков продукции в рамках переговорного процесса относительно условий договоров поставки³:

- 1) беспрецентное кредитование торговых сетей в ущерб интересам производителей (под «кредитованием» понимается возможность отсрочки оплаты ретейлерами полученной от поставщика партии товаров);
- 2) производителям навязываются под видом добровольных выплат дополнительные услуги, являющиеся обременительными для поставщиков;
- 3) рыночная власть торговых сетей позволяет им манипулировать действиями поставщиков продовольственных товаров («за исключением крупных федеральных поставщиков») и безоговорочно заставлять поставщиков соглашаться на предлагаемые торговыми сетями условия, включая дополнительно возникающие издержки в цену товара;
- 4) практика навязывания торговыми сетями невыгодных для отечественных поставщиков условий путем заключения соответствующих «посреднических договоров».

Таким образом, разработанные и принятые в 2016 г. ограничения деятельности ретейлеров были в значительной степени обусловлены возросшей рыночной властью торговых сетей, что выражалось в том числе в навязывании поставщикам продукции невыгодных условий контрактов.

¹ URL: <https://fas.gov.ru/news/11676> (дата обращения: 20.05.2025).

² Законопроект N 704631-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/704631-6> (дата обращения: 20.05.2025).

³ Там же.

Для оценки результативности и отдельных эффектов применения Закона о торговле авторами был проведен анализ ответов респондентов на вопросы, а также анализ литературы и аналитических обзоров исходя из следующих гипотез:

- Закон о торговле изменил отношения поставщиков и ретейлеров (составлено на основании целей № 381-ФЗ);
- для МСП процесс входа на рынок стал проще (составлено на основании целей № 381-ФЗ);
- сотрудничество с ретейлерами стало более стандартизованным (составлено на основании целей № 381-ФЗ);
- Закон о торговле помог улучшить переговорные позиции поставщиков относительно торговых сетей (составлено на основании целей № 381-ФЗ);
- Закон о торговле № 381-ФЗ имеет ряд норм, которые приносят дополнительные издержки для поставщиков (составлено на основе анализа литературы и аналитических обзоров);
- для МСП издержки/барьеры для входа в торговые сети выше, чем для крупных компаний (составлено на основе анализа литературы и аналитических обзоров);
- Закон о торговле № 381-ФЗ влияет на структуру и размер инвестиций в продвижение товара и рекламу (on-invoice/off-invoice) (составлено на основе анализа литературы и аналитических обзоров);
- ограничения на обратные бонусы мешают эффективной работе между поставщиками и ретейлерами (составлено на основе анализа литературы и аналитических обзоров).

2. Результативность применения Закона о торговле для достижения переговорного баланса между поставщиками и ретейлерами

Положение торговых сетей и поставщиков различных видов продовольствия относительно друг друга – и, соответственно, их сравнительные преимущества в переговорной силе – существенно изменились по сравнению с периодом принятия поправок в Закон о торговле, и на сегодняшний день соотношение переговорной силы между сторонами значительно отличается в зависимости от вида рассматриваемого товара.

Переговорная сила между поставщиками и покупателями распределена неравномерно и зависит от региона и типа продукции, однако «производители продовольственных товаров с более высокой долей рынка получили возможность заключать более выгодные контракты, сдерживая конкурентов, менее крупных производителей, в особенности на региональном уровне, где производитель может быть практически монополистом» (Центр развития потребительского рынка ЭФ МГУ, 2023, с. 4).

Тем не менее в договорах поставки встречаются признаки того, что некоторые торговые сети обладают достаточным переговорным преимуществом, чтобы навязывать поставщикам следующие условия (Синицын, Дьяконова, 2021):

- В условиях расторжения контракта может быть дополнительно оговорено, что поставщик может расторгнуть договор в одностороннем порядке только в случаях, предусмотренных законом, а ретейлер имеет дополнительный список возможных причин.
- Экспертизу качества товара проводит ретейлер в выбранном им месте, результат экспертизы считается окончательным для обеих сторон.

Кроме того, наблюдается относительная свобода действий торговых сетей в регламентации направлений поставок, тогда как поставщики остаются в зависимом положении: *«Торговые сети сами регламентируют, в какие торговые точки какие продукты они будут ставить. У них это может меняться хоть каждый день»* (МСП, Томск, растительные продукты на основе сои).

Зависимость положения обусловлена тем, что торговые сети являются главным каналом сбыта продовольственных товаров: *«Достаточно ли они сильны в переговорах и оказывается ли давление с их стороны? Да, это связано с тем, что торговая инфраструктура в России такова: если ты в ней не присутствуешь, то у тебя сразу до 50% потребителей без твоего продукта. Если ты не на полке этих торговых сетей, и из-за того, что их влияние настолько велико, они понимают свою силу, цену, которая выдвигается, может быть высокой»* (Крупный бизнес, алкогольная продукция).

Кроме того, МСП оценивает нагрузку в части премий, устанавливаемых торговыми сетями при реализации товара, полученного от поставщика, как высокую: *«Они (премии) проводятся не выплатами, а скидками либо взаимозачетами»*, *«Это все закладывается в ценообразовании при формировании предложения. Сколько себе сеть хочет брать премии, столько в цену и закладывается»* (МСП, Томск, растительные продукты на основе сои).

Благосостояние конечного потребителя в значительной степени зависит от премии торговых сетей, так как наблюдается «перенос» нагрузки с поставщика на потребителя, что выражается в цене: *«Сети со всеми работают на таких условиях. Они себе уменьшают таким образом цену, но в итоге производители просто закладывают это в свою цену, и ничего особо не меняется»* (МСП, Томск, растительные продукты на основе сои).

Условия контрактов между поставщиками и ретейлерами по-прежнему зависят от соотношения переговорных позиций сторон: *«Прежде всего, переговорные позиции той или иной стороны зависят от веса в товарообороте поставщика и сети. Доля рынка, которую занимает та или иная сеть, или же поставщик, и уровни инвестиций. Поэтому понятно, что все торговые сети настаивают на своих условиях. Соответственно в таком диалоге, поединке переговорном в зависимости от того, насколько тот или иной партнер значим и важен для другого, удается либо не удается достичь каких-то договоренностей»* (Крупный бизнес, Московская область, мясная продукция).

Более того, рыночная власть поставщиков оказывается не только на вертикальных соглашениях, но и на горизонтальных связях. В некоторых категориях товаров произошел ряд объединений и слияний, что привело к образованию крупных игроков. Также влияние поставщиков может быть особо заметно на региональном и местном уровнях. На рынке сказы-

вается уход иностранных производителей и импортеров в линейках некоторых продуктовых товаров. «*Практически ничего не меняется на протяжении достаточно долгого времени в России. Но крупные становятся крупнее, к сожалению. Поэтому это дает им еще больше переговорной силы во время переговоров*» (Крупный бизнес, алкогольная продукция).

Закон о торговле оставляет серые зоны, где отсутствует прямое регулирование или имеет место вольная трактовка положений нормативно-правовых актов. Это, в свою очередь, создает дополнительные стимулы для переговоров поставщиков и ретейлеров. Однако в условиях **сохраняющегося дисбаланса** переговорных сил поставщика и ретейлера (несмотря на конкуренцию со стороны такого канала продаж, как маркетплейсы) поставщик получает невыгодные условия контракта, устанавливаемые case-by-case – в частности, «*демпинг доходит до того, что цена на полке от демпинга ниже, чем входная цена. Это очень странная история, на которую почему-то никто не обращает внимания*» (Крупный бизнес, алкогольная продукция).

Таким образом, результаты социологического исследования (РОМИР, 2024) ставят под сомнение результативность принятых в 2016 г. поправок к Закону о торговле, направленных на защиту интересов поставщиков продовольственной продукции путем создания равных переговорных позиций. В числе основных барьеров входа на рынок посредством торговых сетей остаются:

1. Высокие требования к объемам поставок в торговую сеть от производителя продовольственной продукции. Это подтверждает наличие барьера взаимодействия МСП с торговыми сетями с точки зрения ограничения производственных мощностей, необходимых для выполнения условий контракта с торговыми сетями. «*Мы еще не доросли до такого, так как есть вероятность, что мы не сможем справиться с большим объемом на данный момент, потому что у нас не такой огромный цех, чтобы мы смогли заключить контракт. Если мы заключаем контракт, то мы будем работать только на «Пятерочку» и на «Магнит» (условно), на все остальное, возможно, у нас не хватит мощности, а хочется еще работать с маркетплейсами, делать корпоративные заказы. Сети есть в планах, но это следующий этап, когда мы немного расширимся. Я планирую открывать еще один цех, и он уже будет заточен под сети*» (ИП, Москва, кондитерские изделия).
2. Отсутствие четкой практики стандартизации условий контрактов между поставщиком и торговой сетью: поставщики подчеркивают, что условия контрактации не только неизвестны до начала взаимодействия с торговыми сетями, но и могут меняться даже в процессе переговоров.
3. В сфере продовольственных товаров наблюдается высокий уровень конкуренции, в занятые ниши в торговой сети сложно войти новым компаниям: «*Постоянно отправляют предложения в большие федеральные, малые локальные сети. Ну и классический ответ там бывает: «В данной позиции пока не нуждаемся». Начинаем вести переговоры, которые делятся от четырех-шести месяцев до года*» (МСП, Владикавказ, кондитерские изделия без сахара).

4. Слабая возможность контроля процессов сбыта продукции, отгруженной в торговую сеть.
5. Непрозрачность условий входа в торговую сеть, долгий период ожидания решения ритейлера при рассмотрении заявки на вход. При попытках заключения контрактов с торговой сетью поставщики подтверждают наличие высокой вероятности отказа: «Чтобы зайти в какую-то сеть, приходится пройти несколько отказов, чтобы потом там появиться на полке» (МСП, Томск, растительные продукты на основе сои).

3. Эффекты введения верхней границы выплат торговым сетям

Регулятор при принятии Закона о торговле исходил из предположения, что большинство дополнительных услуг являются обременительными для поставщиков: из-за ценовой политики торговой сети и/или из-за того, что сама по себе услуга может быть излишней и навязанной. Это выражалось в норме, согласно которой «совокупный размер вознаграждения, выплачиваемого хозяйствующему субъекту, осуществляющему торговую деятельность, в связи с приобретением им у хозяйствующего субъекта, осуществляющего поставки продовольственных товаров, определенного количества продовольственных товаров, и платы за оказание услуг по продвижению товаров, логистических услуг, услуг по подготовке, обработке, упаковке этих товаров, иных подобных услуг не может превышать пять процентов от цены приобретенных продовольственных товаров» (ч. 4 ст. 9 Закона о торговле).

Такие дополнительные выплаты можно разделить на два типа: (1) маркетинговые платежи уплачиваются до реализации товара с целью более выгодного позиционирования товара, платежи для «входа» в торговую сеть; (2) платежи за объем продаж (так называемые ретробонусы) могут выплачиваться из дополнительной прибыли, которая появилась в результате реализации товара в большем количестве, чем было оговорено в договоре (как правило, после реализации).

Анализируя влияние норм Закона о торговле, В. В. Радаев (2018) пришел к выводу, что после внедрения N 381-ФЗ и поправок к нему, во-первых, не произошло резкой унификации в объемах выплачиваемых ретробонусов, разброс в уровне выплат оставался достаточно широк; во-вторых, маркетинговые платежи остаются общепринятой практикой для крупных торговых сетей, особенно в отношении мелких и средних поставщиков; в-третьих, размер платежей не только не снизился, но и вырос (с 8 до 11,5% в 2010–2013 гг.); в-четвертых, крупные поставщики делают больше дополнительных выплат, чем мелкие.

Данные по уровню выплат являются закрытой информацией, так как они отражены в частных контрактных отношениях. ФАС России в 2017 г. проводила мониторинг договоров поставки с целью проверки на соответствие требованиям Закона о торговле. Всего было проверено 936 документов по всей России, и «в 296 договорах поставки (10,26% от общего числа выявленных нарушений) выявлены признаки нарушений ч. 4 ст. 9 Закона о торговле, в части установления для поставщиков продовольственных то-

варов обязанностей по выплатам вознаграждений свыше установленного законом размера 5%»⁴. Однако и более поздние экономические исследования показывают, что тенденция по превышению установленных законом уровней выплачиваемых платежей на рынке может сохраняться (Федотов, Бураков, 2021; Карпов, 2021).

В исследовании (РОМИР, 2024) поставщики указывают, что торговые сети обходят запрет ограничения вознаграждения, навязывают невыгодные условия, по которым товар отпускается по низкой цене, а затем назначают высокие наценки. Высокая наценка на конечный товар является барьером работы с торговыми сетями, она приводит к разногласиям в цене в сети и на маркетплейсе. «*Был опыт, у нас запрашивали отт, сколько мы можем сделать, какую мы цену можем дать. Основное, конечно, в чем мы неходимся – это цена, потому что сети получают свои 100–200–300%, сколько они накручивают. И обычно это идет всегда за счет поставщика. Там есть взнос, который надо внести, в акциях нужно участвовать, чтобы в сети продаваться. Это все падает на плечи поставщика. И если производить все по-честному, именно качественно, ничего не добавляя, не заменяя компоненты на более дешевые, то мы просто по цене не проходим*» (ИП, Алтай, топленые жиры). В то же время и иные маркетинговые и рекламные услуги, предоставляемые торговыми сетями, могут быть полезными для поставщиков, особенно малых или имеющих локальное производство.

И торговые сети, и поставщики ограничены Н 381-ФЗ в возможностях выбора интересующих их стратегий по продвижению своих продуктов. Более того, под действие Закона о торговле подпадают все подразделения и структурные единицы холдинговой компании, если она владеет торговой сетью. При этом компании, входящие в холдинг, могут заниматься рекламными услугами на цифровых площадках широкого спектра и/или иными видами рекламы (например, наружной). В такой ситуации поставщики продовольственных продуктов, законтрактованные с торговой сетью, лишаются возможности продвижения своих продуктов на каналах, не связанных напрямую с деятельностью торговой сети (например, в рамках одной экосистемы). Яркий пример слияния компаний Wildberries и компании Russ, занимающейся наружной рекламой (бывш. Russ Outdoor), показывает, насколько иное положение занимают маркетплейсы в нормативном аспекте. Сразу после одобренной сделки в оферте Wildberries появились положения о предоставлении дополнительных услуг для селлеров в виде рекламы на наружных цифровых рекламных конструкциях Russ (программа «ВБ.Наружная реклама»⁵).

При работе с ретейлерами в части продвижения товарных позиций поставщики продовольственных товаров указывают на необходимость осу-

⁴ ФАС России. Доклад о результатах проверок договоров поставки между торговыми сетями и поставщиками продовольственных товаров на соответствие требованиям Закона о торговле. URL: <https://fas.gov.ru/documents/600210> (дата обращения: 20.05.2025).

⁵ Оferта о реализации товара на сайте Wildberries. URL: <https://static-basket-02.wbbasket.ru/vol20/offers/prd/product/65/a04a853b-1812-4a0b-8be4-1fc271230b8d.pdf> (дата обращения: 20.05.2025).

ществления инвестиций в торговые сети для закрепления представленности товаров бренда на рынке: «*Продвижение товара в местах продаж – это основное, ведь все остальные виды коммуникации с потребителем практически запрещены. Но если не присутствуешь в федеральных сетях, то вряд ли ты сможешь вообще достучаться до потребителя в России, потому что вес у торговых сетей достаточно большой*» (Крупный бизнес, алкогольная продукция).

Более того, некоторые поставщики замечают, что торговые сети находятся в рыночных условиях и справедливо ищут способы получить дополнительный доход за предоставление своих дополнительных услуг. При этом торговые сети тратят свои ресурсы, за что должны получать справедливую оплату. Можно выделить следующие положительные стороны от инвестирования в торговые сети (РОМИР, 2024):

- Компания расширяет свое присутствие, получает федеральную представленность, в том числе в торговых точках разных форматов.
- Компания, выставляющая свой бренд в торговой сети, занимает более сильную позицию с точки зрения конкуренции на рынке.
- Компания увеличивает узнаваемость бренда, обеспечивает рост лояльности потребителей.
- Компания получает возможность расширения клиентской базы.
- Компания получает механизм продвижения (особенно актуально для продукции, прямая реклама которой запрещена).
- Инвестиции – это развитие. Компании оплачивают определенные услуги (дополнительные выкладки, касса самообслуживания, логистика, дата-шеринг, участие в каких-то активностях, листовки, продвижение и пр.).

Поэтому некоторые поставщики считают, что все договоренности строятся на переговорном процессе, и их результат должен зависеть от рыночных и переговорных позиций сторон («выживает сильнейший»): «*Сеть – это всего лишь полка и канал сбыта. Мы конкурируем не с сетью, мы конкурируем с соседним заводом и теми производителями, которых очень много по России. Бизнес развивается, инвестиции в бизнес колоссальные происходят. Соответственно, чем больше конкуренция, тем больше будут скидки. И сети здесь ни при чем*» (Крупный бизнес, мясная продукция).

Это свидетельствует о том, что инвестиции в торговые сети служат полезным вложением для поставщиков, и на некоторых сегментах рынка увеличение их объема является следствием не рыночной власти торговых сетей, а высокой конкуренции между поставщиками.

4. Возможности обхода законодательных ограничений

Наличие ограничения для выплаты вознаграждений в размере свыше 5% побуждает торговые сети искать иные пути для получения дополнительной выгоды. Также в возможности обойти это ограничение могут быть заинтересованы и сами поставщики, так как дополнительные услуги могут быть полезными для продвижения товаров. Однако такие способы могут

быть рисковыми и/или нести дополнительные издержки для торговых сетей и поставщиков.

Основная часть опрошенных поставщиков признает, что действующее регулирование зачастую мешает эффективной работе как поставщиков, так и торговых сетей, и для достижения более подходящих условий они вынуждены обходить ограничения: *«Я думаю, что ограничения все обходят. Было бы здорово, если бы ты внедрил ограничения – и эти ограничения действовали бы. Все ограничения, к моему сожалению, можно обойти»* (Крупный бизнес, алкогольная продукция). Однако есть мнения, что к установленным правилам и торговые сети, и поставщики смогли приспособиться: *«Это сложившиеся на рынке условия сотрудничества. Они напрямую ведут к увеличению товарооборота – найти необходимый баланс между вложенными инвестициями и от них полученной прибылью»* (Крупный бизнес, Московская область, мясная продукция).

В частности, поставщики подтвердили наличие некоторых способов обойти ограничения:

1. Использование посредников, например, маркетинговых агентств.
2. Поставщики и торговые сети перераспределяют выплаты таким образом, что основной объем инвестиций в торговые сети происходит через on-invoice выплаты и предоставляют дополнительные скидки.
3. Через выплату штрафов в пользу торговой сети.

4.1. Привлечение посредников

Норма об ограничении выплат послужила причиной переключения на **независимых участников рынка дополнительных услуг**. В частности, В. В. Радаев (2018) подчеркивает: «Это породило дополнительные проблемы для производителей, которые часто не могут позволить себе содержать собственные логистические и маркетинговые службы и прибегают к услугам сетевиков. Теперь они вынуждены самостоятельно организовывать логистику или обращаться к логистическим компаниям» (с. 29–30). По отрасли грузоперевозок можно найти всплески увеличения рентабельности логистических услуг после принятия Закона о торговле (2010 г.) и поправок к закону (2017 г.), что свидетельствует о том, что логистические компании в эти периоды испытали повышение спроса на услуги и могли поднять тарифы, что стало причиной дополнительных издержек для поставщиков.

На развитие рынка логистических услуг сильно повлияло увеличение популярности маркетплейсов. По данным Data Insight, в 2023 г. основную долю рынка логистики занимали собственные службы доставки двух крупнейших маркетплейсов – Wildberries и Ozon, и тенденция к сокращению доли (и абсолютного количества) как независимых логистических компаний (с 27% в 2020 г. до 14% в 2022 г.), так и собственных служб магазинов (с 27% в 2020 г. до 12% в 2022 г.) только нарастает. При этом такая трансформация в логистике eCommerce сказывается на всем рынке логистических услуг – логистические компании переходят «в зону маркетплейсов», уходя от менее прибыльных перевозок между поставщиками и торговыми сетями либо завышенной цену на такие услуги.



Более того, маркетплейсы не «скованы» Законом о торговле и могут предлагать «меню» услуг с различными контрактными отношениями для поставщика. Поставщики на маркетплейсах могут выбирать или комбинировать схемы FBM/FBO (Fulfillment by Marketplace/Fulfillment by Operator), FBS (Fulfillment by Seller), DBS (Delivery by Seller) в зависимости от типа продуктов (долгосрочного хранения или нет), сезонности, уровня спроса и прочих факторов. Выбор каналов взаимодействия дает поставщикам возможность гибкой адаптации, перераспределения издержек, в том числе на логистику, а также более быстрое реагирование на изменения конъюнктуры рынка, чем при взаимодействии с торговыми сетями, где большинство отклонений от заключенного договора поставки будет означать наложение штрафных санкций или даже полную отмену заказа⁶.

Согласно исследованию (РОМИР, 2024), опрошенные поставщики признали, что с посредническими схемами действительно сталкивались, и не только в сфере логистических услуг, но и в рекламной деятельности. Однако такие схемы встречаются все реже, так как они не выгодны ни поставщикам, ни торговым сетям: «*Эта модель (через посредников – прим. авт.) уходит в прошлое. На сегодня такие есть, но у самих сетей идет ориентация на работу по прямым контрактам*» (МСП, Томск, растительные продукты на основе сои). Но в случаях оказания услуг через посредников это приводит к дополнительным затратам у поставщиков: «*Да, оплатите нам через агентство, за ассортимент оплатите, за промо оплатите, мерчандайзеров нам оплатите, мы РЦ (розничный центр – прим. ред.) открываем, логистику нам оплатите, да все, что угодно. По поводу размера выплат: размер таких выплат (сопоставим – авт.) с общим размером инвестиций, но чаще всего это большие маркетинговые инвестиции, которые с нас требуют их маркетинговые отделы – чем крупнее клиент, чем больше у него представленность, тем дороже у них (у агентств – прим. авт.) прайс... Основной момент такого предложения через маркетинговое агентство – это потеря доходности по контракту в целом*» (Крупный бизнес, широкая линейка товаров).

4.2. Перераспределение инвестиций в продвижение товара и рекламу

Любой поставщик, работающий с торговыми сетями, инвестирует в достаточно широкий спектр дополнительных услуг этой сети – вкладывает средства в развитие деятельности торговых предприятий. Выплаты поставщики делят на два типа:

- off-invoice – бонусы, которые платятся не сразу, а после завершения определенного периода или соблюдения условия; как правило, зависят от объема поставки;
- on-invoice – бонусы, имеющие форму «скидки в цене», которые отражаются в накладной/чеке): скидки (по входной цене и за коммерческие условия, определенные по факторам различной матрицы); дополнитель-

⁶ РБК. Сети повышают требования: как меняется логистика в ретейле. URL: <https://spb.plus.rbc.ru/news/660a5fa87a8aa90f02190231> (дата обращения: 20.05.2025).

ные выкладки товара в торговом пространстве, выходящие за рамки стандартного порядка расположения на полках; промоакции, рекламные акции, красные и желтые цены и проч.; листинг (плата за размещение нового продукта); трейд-активности; коллaborации.

Первый и главный вывод, который можно сделать из совокупности интервью, состоит в том, что опрошенные **поставщики подразумевают, что объем off-invoice инвестиций регламентирован N 381-ФЗ, а объем on-invoice – нет**. И зависят выплаты лишь от переговорного процесса между поставщиками и торговыми сетями. Однако ч. 4 ст. 9 N 381-ФЗ регламентирует размер «вознаграждения, выплачиваемого хозяйствующему субъекту, осуществляющему торговую деятельность, в связи с приобретением им у хозяйствующего субъекта, осуществляющего поставки продовольственных товаров, определенного количества продовольственных товаров, и платы за оказание услуг по продвижению товаров, логистических услуг, услуг по подготовке, обработке, упаковке этих товаров, иных подобных услуг» (безотносительно их оформления off-invoice или on-invoice). Отдельную категорию составляют скидки в цене, уменьшающие «цену товара способами и по основаниям, согласованным сторонами этого договора»⁷, но это не единственная категория, входящая в on-invoice инвестиции.

Поэтому, подразумевая то, что N 381-ФЗ регулирует размер только off-invoice инвестиций, поставщики и торговые сети перераспределяют выплаты таким образом, что **основной объем инвестиций в торговые сети происходит через on-invoice выплаты**: «У нас фактически львиная доля идет в on-invoice» (Крупный бизнес, широкая линейка товаров). «Кэшем» мы ничего не платим. Из-за ограничений по законодательству, которое говорит о том, что это 5%. Поэтому практически все инвестиции у нас лежат в on-invoice, то есть прямые скидки» (Крупный бизнес, алкогольная продукция).

При этом поставщики замечают, что **объем on-invoice инвестиций постоянно растет**, особенно у федеральных торговых сетей: «Процент растет с каждым годом. Понятно, что он может и на 0,5 увеличиться, у кого-то на процент, у кого-то на 1,5, но тем не менее каждый год процент растет» (Крупный бизнес, широкая линейка товаров). Однако есть мнение, что размер инвестиций растет соразмерно объему поставок: «Растет оборот, растет и объем... Скидка фиксированная может быть» (МСП, Томск, растительные продукты на основе сои).

Поставщики отмечают, что как бы ни складывались процесс переговоров и итоговые объемы бонусов, это все сказывается **на итоговой цене для потребителей**. При этом эффект может быть разным – большинство поставщиков отмечают, что цена вырастет для потребителя из-за желания увеличить маржу. С другой стороны, нередки ситуации «демпинга», когда цена товара «на полке» для покупателей бывает ниже, чем та цена, по ко-

⁷ Разъяснения ФАС России «По некоторым вопросам применения Федерального закона от 28.12.2009 N 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» в редакции Федерального закона от 03.07.2016 N 273-ФЗ.

торой поставщик поставляет продукт в сеть. Это случается из-за применения стратегии кросс-субсидирования (снижение цен на одни группы товаров для привлечения покупателей, но с повышением («компенсацией») цен на другие группы товаров), а также при вмешательстве регулятора (например, при контроле цен на социально значимые продукты). *«В большей степени зарабатывает сеть, но это же ощущает потребитель, потому что одно из условий скидок, продвижения продукции – она (скидка – прим. авт.) транслируется на конечного потребителя. В этом плане выигрывает и потребитель, и поставщик от увеличения товарооборота. Безусловно, здесь выигрывает сеть в большей степени»* (Крупный бизнес, Московская область, мясная продукция).

Главным недостатком того, что основные инвестиции торговым сетям проходят через скидки, является **потеря контроля со стороны поставщиков за использованием этих инвестиций**:

- непонятно, на какие цели идут вложенные инвестиции;
- бизнес инвестирует заранее и не имеет возможности впоследствии (если со стороны торговой сети были какие-то нарушения) вернуть какой-то процент инвестиций.

Размер скидки и предоставляемые в обмен услуги являются предметом договорного процесса между поставщиком и ретейлером, но без возможности для поставщика проследить и контролировать процесс выполнения этих договоренностей. Некоторые поставщики предпочли бы все скидки указывать в договоре, так как это им дает возможность контролировать соблюдение условий: *«Мы даем скидки, но не можем контролировать, перешло это покупателю или нет. А часть не перешла покупателю. Мы задаем вопрос: «Почему вы не сделали такую наценку?». Это дополнительный контроль со стороны производителя. И ты чем больше отдаешь скидки, тем больше разница между локальными и федеральными сетями»* (Крупный бизнес, Московская область, мясная продукция).

Однако не все респонденты согласны, что потеря контроля происходит именно в части on-invoice инвестиций. Существует противоположное мнение, что контролю не подлежат именно off-invoice (ретробонусы): *«Но в большинстве случаев скидки они (торговые сети – прим. авт.) транслируют на полку, ценниками выделяют, иногда даже свои наценки уменьшают. А вот «ретрики» (ретробонусы – прим. авт.), как правило, они точно себе в карман кладут и штрафуют»* (Крупный бизнес, мясная продукция).

Также поставщики видят ухудшение качества работы торговых сетей, связанное с ограничением бонусов в 5% от цены поставки: торговые сети воспринимают этот уровень выплат не как часть договора и не как повод получить дополнительный доход, привлекая различных поставщиков качеством этих услуг, а как данность и **«плату за вход»**. *«С одной стороны, для нас предпочтительно работать off-invoice, потому что это определенный рычаг управления теми услугами, которые мы предоставляем. То есть рычаг для управления как раз-таки выполнения тех услуг, на которые мы договорились с клиентом. А в on-invoice... с 2018 года, когда перешли на эту модель, первые два года это как-то работало, и сети это воспринимали*

и понимали, и как-то даже считали. Сейчас это уже не работает, потому что большинство уже начинают воспринимать как безусловное, они руками это не могут пощупать и фактически для них это просто обычная входная цена» (Крупный бизнес, широкая линейка товаров).

Торговые сети, как правило, преследуют достижение определенной нормы прибыли с продаж продукции каждого поставщика. При этом крупные сети, которые обладают весомой переговорной позицией, могут оказывать давление на поставщиков, требуя **обеспечить определенную маржу** за счет предоставления дополнительных скидок, или **угрожают «выводом с полок» определенных товаров/категорий товаров**. «*Когда происходит очередной срез, месяц, квартал, байер приходит и говорит, у меня по вашему ассортименту, по вашему контракту потеряны доходности. У меня таргетная маржинальность условно 5%, а по вашему ассортименту я принесла 1%. Поэтому, будьте добры, через агентство занесите мне эти 4%, которые я потеряла. Если не занесете, весь ассортимент я остановлю к отгрузке и все промо отменю»* (Крупный бизнес, широкая линейка товаров). Еще торговые сети могут побуждать поставщиков становиться поставщиками для **собственных торговых марок** (далее – СТМ) – также с целью увеличения маржинальности. «*И объем СТМ все время увеличивается. И в данном случае производителей заставляют быть производителями СТМ. И еще серьезная большая власть получается у федеральной сети*» (Крупный бизнес, Московская область, мясная продукция).

4.3. Штрафные выплаты, устанавливаемые торговыми сетями в рамках договора поставки

Размеры штрафных выплат и их причины не регулируются N 381-ФЗ, поэтому могут озвучиваться различные предлоги для их увеличения и выдвигаться достаточно жесткие требования (иногда заведомо невыполнимые). В частности, встречаются следующие примеры, которые выявились из анализа договора поставок (Синицын, Дьяконова, 2021):

- перекладывание имущественной ответственности на сторону поставщика: предусматриваются внушительные штрафы за доставку товара ненадлежащего качества, за непредоставление товарораспорядительных документов или нарушение срока их предоставления и др.;
- имеются случаи «двойного» штрафования: если поставщик поставил товар по цене выше, чем указано в договоре, он обязан возместить всю превышающую сумму и выплатить штраф;
- если у поставщика возникает задолженность перед ретейлером, ретейлер уменьшает сумму выплат за последующий отгруженный товар на величину задолженности до момента погашения задолженности поставщиком;
- жесткие условия по времени поставок: сокращение временного интервала поставок или расплывчатость в определении допустимого времени поставок.

Респонденты указывают на наличие нестандартизированных практик взаимодействия с торговыми сетями, в частности относительно штрафов:

«То есть штрафы за недопоставки. Да. Случается такое. За опоздание тоже может быть». Респондент (Крупный бизнес, алкогольная продукция) также подтверждает наличие сильной вариативности в выставлении штрафов: «...что касается штрафов по договору поставки: сейчас никаких ограничений нет, там полное «эльдорадо», и поэтому хорошо было бы с этими сетями штрафы по внутренним договорам поставки урегулировать» (МСП, Томск, растительные продукты на основе сои).

Такая практика стала причиной разработки закона⁸, запрещающего в договорах поставки указывать обязательные требования по количеству и срокам поставки продукции, **которые не подлежат согласованию**. Поставщики, избегая рисков, вынуждены заранее произвести максимальный объем товара (а также обеспечить его хранение и логистику), в результате чего несут убытки, особенно когда дело касается скоропортящейся продукции.

5. Основания для совершенствования торгового законодательства

Поставщики (преимущественно крупный бизнес), который взаимодействует с федеральными и региональными сетями, **отмечают неэффективность ограничения выплат обратных бонусов**, однако мнения по поводу желаемых изменений разнятся, что говорит о том, что бизнес по-разному адаптировался к регуляторным условиям, а также к новой рыночной конъюнктуре.

1. Размер процента допустимых обратных бонусов должен быть повышен: это даст больший контроль за деятельностью торговых сетей со стороны поставщиков и государства из-за того, что цель таких выплат будет четко прописана в договоре. «При этом не ограничивать совсем, наверное, нельзя. Мне кажется, просто повышать сам процент нужно. Потому что иметь во входной цене – это неэффективно» (Крупный бизнес, широкая линейка товаров).
2. Размер процента допустимых бонусов должен отличаться по различным группам товаров: на условия договора влияют переговорные позиции поставщиков и торговой сети (которые разнятся от сегмента к сегменту), тип продукции, наличие конкуренции.
3. Соотношение on-invoice и off-invoice выплат должно быть пересмотрено: необходимо расширить возможность предоставления торговыми сетями рекламных и маркетинговых услуг. «Это как за KPI. Выполнили цель, задачу, оказали услугу – оплачивается. Получил столько, сколько заплатил... Даже зафиксировать, что можно прописывать определенные KPI в том числе» (Крупный бизнес, широкая линейка товаров).
4. Ограничение обратных бонусов должно быть снято: условия договора поставки и дополнительных услуг должны определяться на рыночных

⁸ Законопроект N 630255-8 «О внесении изменения в статью 9 Федерального закона "Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации"». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/630255-8> (дата обращения: 20.05.2025).

условиях. Это позволит четко прописывать условия контрактов, вернуть контроль за соблюдением условий поставщикам, а торговые сети будут конкурировать между собой в предоставлении лучших по цене и качеству дополнительных услуг.

5. Запретить выплату ретробонусов, так как это является механизмом давления торговых сетей, а ограничение не защищает поставщиков от неэффективных условий. «Желательно, чтобы его (инвестирования – прим. авт.) не было, потому что торговые сети задавливают производителей» (МСП, Томск, растительные продукты на основе сои).
6. Ничего не менять в регулировании. Несмотря на неэффективность действующих правовых мер – изменения повлекут за собой период нестабильности. «Я в данном случае могу сказать, что все адаптировались уже и привыкли к этим 5%. И все уже научились с этим работать. Я могу высказать свою точку зрения. Для бизнеса нет ничего хуже, когда происходит шторм» (Крупный бизнес, Московская область, мясная продукция).

Многие поставщики видят проблему в олигополизации (и даже в некоторых регионах – монополизации) рынка со стороны федеральных торговых сетей, поэтому регулирование, главным образом, должно строиться не в отраслевом поле, а в **антимонопольном**. При этом важно обращать внимание на состояние конкуренции не только на всем торговом секторе, но и по различным категориям товаров – так как позиции поставщиков и ретейлеров могут сильно отличаться среди различных категорий. Также внимание уделять следует положению локальных поставщиков и региональных торговых сетей, которые зачастую находятся в невыигрышном положении. «Если мы говорим про розницу – не допустить монополизации. Все, больше ничего там не надо. Выживут сильнейшие, так было всегда» (Крупный бизнес, мясная продукция).

В целом поставщиками неоднократно подчеркивалась необходимость применения различных регуляторных подходов к различным категориям товаров: многие аспекты в практике отношений между торговыми сетями и поставщиками зависят от рыночного и переговорного положения сторон в узком сегменте рынка. «Я считаю, что с точки зрения законодательства нужно сесть и посмотреть, к каким товарам какого рода какие инструменты применять для того, чтобы регулировать этот бренд и взаимодействие «производитель – ретейлер – потребитель». Потому что я считаю, что не для всех товаров одна и та же схема может работать» (Крупный бизнес, алкогольная продукция).

Также поставщики отметили **отсутствие регулирования маркетплейсов**. Поставщики хотят урегулировать отношения между ними и маркетплейсами, иметь механизмы контроля и обжалования некоторых условий по взаимодействию с маркетплейсами. «Такое ощущение, что маркетплейсы живут совершенно независимой жизнью от всего вообще. Они сами себе хозяева, монополисты и что хотят, то и творят. Если бы был какой-то канал, куда можно пожаловаться, обратиться, предложения какие-то внести, вот это было бы неплохо» (ИП, Москва, каши).



Выводы и рекомендации

В ходе исследования были подтверждены следующие гипотезы:

- 381-ФЗ имеет ряд норм, которые приносят дополнительные издержки для поставщиков;
- для МСП издержки/ барьеры для входа в торговые сети выше, чем для крупных компаний;
- ФЗ-381 влияет на структуру и размер инвестиций в продвижение товара и рекламу (on-invoice/off-invoice);
- ограничения на обратные бонусы мешают эффективной работе между поставщиками и ретейлерами.

Гипотезы, не нашедшие подтверждения в ходе исследования:

- Закон о торговле изменил отношения поставщиков и ретейлеров;
- для МСП процесс входа на рынок стал проще;
- сотрудничество с ретейлерами стало более стандартизованным;
- Закон о торговле помог улучшить переговорные позиции поставщиков относительно торговых сетей.

Регулирование, установленное Законом о торговле и поправками к нему 2016 г., было ответом на недобросовестные практики торговых сетей, однако эти практики имеют место и сегодня, что подтверждается результатами социологического опроса поставщиков продуктов (РОМИР, 2024): давление по предлагаемым условиям, непрозрачность или неподъемность условий входа, чрезмерные штрафы. Закон не достиг заявленных целей по улучшению положения поставщиков. Процесс входа в торговые сети остается сложным для МСП, отсутствует стандартизация условий сотрудничества, сохраняется значительный дисбаланс переговорных позиций в пользу сетей.

Кроме того, ограничение обратных бонусов привело к перераспределению инвестиций в on-invoice формат, что снизило прозрачность контрактных отношений. Поставщики утратили возможность контроля за использованием своих инвестиций в продвижение через торговые сети.

Со стороны участников рынка существует запрос на модернизацию законодательства с учетом изменения состояния рынков продовольственного ретейла. При этом регуляторная практика также свидетельствует о нараставшей необходимости пересмотра подходов к регулированию торговой деятельности в исследуемой сфере. Ключевыми направлениями изменений принципов регулирования должны стать:

- **Дифференцированный подход к регулированию по категориям товаров.** Учитывая различия в переговорной силе поставщиков и сетей в разных сегментах, необходим гибкий подход к лимитам выплат. Это позволит учесть специфику рынков и избежать избыточного давления на поставщиков в уязвимых категориях.
- **Усиление антимонопольного контроля.** Учитывая сохраняющуюся рыночную власть федеральных сетей, требуется ужесточить контроль за их практиками, особенно в регионах, где конкуренция слабее. Особое внимание следует уделить регулированию штрафных санкций, которые

торговые сети навязывают поставщикам, так как это один из ключевых инструментов давления.

- Повышение прозрачности on-invoice выплат. Из-за имеющегося ограничения в выплатах основной объем инвестиций поставщиков перешел в on-invoice формат, что в результате оказывается еще одним инструментом давления в переговорном процессе между торговыми сетями и поставщиками.
 - Пересмотр ограничений на ретробонусы. Опрошенные поставщики отмечают, что фиксированный лимит в 5% не учитывает рыночную специфику. Обход ограничения для выплаты вознаграждений торговым сетям в размере выше 5% признавался ФАС России актом недобросовестной конкуренции⁹ или даже антитонконтрентным соглашением¹⁰. На этом фоне могут возникать недобросовестные участники рынка (например, дистрибуторы), использующие давление (шантаж) поставщиков такими рисками в стремлении получить более привлекательные условия соглашений.

Таким образом, ограничения Н 381-ФЗ, безусловно, оказывают влияние на поведение поставщиков и потребителей, снижая возможности по навязыванию определенных типов услуг в договорах. Однако они же заставляют торговые сети (и даже поставщиков) искать обходные пути там, куда еще не дотянулось регулирование, что в итоге может привести к снижению инвестиций в торговые сети, которые улучшали бы потребительский опыт (имели положительный эффект для конечных потребителей).

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Clapp J. The rise of big food and agriculture: corporate influence in the food system. In: A Research Agenda for Food Systems. Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing. 2022. DOI:10.4337/9781800880269.00011
 2. Corstjens M. Myths about Grocery Retailers and their Retail Buying Groups (RBG) // INSEAD Working Paper. No. 2025/03/MKT. January 08. 2025. DOI:10.2139/ssrn.5087733
 3. Farah M., Ramadan Z., Kanso J. Satisfying the online food crave: The case of online food aggregators // International Journal of Consumer Studies. 2021. No. 4. P. 1413–1427.

⁹ Решение по делу N 1-14-139/00-08-18 о нарушении антимонопольного законодательства. URL: <https://br.fas.gov.ru/ca/upravlenie-kontrollya-reklamy-i-nedobrosovestnoy-konkurentsiy/9f6b7e07-dfb-4460-bdc3-c04da9de2ab8/?query=> (дата обращения: 20.05.2025).

¹⁰ Арбитражный суд Астраханской области (АС Астраханской области). Решение от 28 марта 2022 г. по делу N A06-7437/2021, URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/EhZK14YTnB6d/> (дата обращения: 20.05.2025).

4. Glavee-Geo R., Engelseth P., Buvik A. Power Imbalance and the Dark Side of the Captive Agri-food Supplier-Buyer Relationship // *Journal of Business Ethics*. 2022. No. 178. P. 609–628.
5. Grandinetti R. Exploring the dark side of cooperative buyer-seller relationships // *Journal of Business & Industrial Marketing*. 2017. No. 2. P. 326–336.
6. Haldar T., Damodaran A. Identifying market power of retailers and processors: Evidence from coffee supply chain in India // *IIMB Management Review*. 2022. No. 3. P. 286–296.
7. Herzberg R., Schmidt T., Keck M. Market power and food loss at the producer-retailer interface of fruit and vegetable supply chains in Germany // *Sustainability Science*. 2022. No. 17. P. 2253–2267.
8. Hingley M. Power to all our friends? Living with imbalance in supplier-retailer relationships // *Industrial Marketing Management*. 2005. No. 8. P. 848–858.
9. Maglaras G., Bourlakis M., Fotopoulos C. Power-imbalanced relationships in dyadic food chain: An empirical investigation of retailers' commercial practices with suppliers // *Industrial Marketing Management*. 2015. No. 48. P. 187–201.
10. Meliá-Martí E., Lajara-Camilleri N., Mateos-Ronco, A. Cooperation agreements in the food chain: win-win relationships for a more sustainable chain. The case of Mercadona // *CIRIEC-España, Revista De economía Pública, Social Y Cooperativa*. 2024. No. 112. P. 45–81.
11. Wood B., Williams O., Nagarajan V., Sacks G. Market strategies used by processed food manufacturers to increase and consolidate their power: a systematic review and document analysis // *Global Health*. 2021. No. 17. URL: <https://link.springer.com/article/10.1186/s12992-021-00667-7> (дата обращения: 20.05.2025).
12. Zha Y., Li Q., Huang T., Yu Y. Strategic information sharing of online platforms as resellers or marketplaces // *Marketing Science*. 2023. No. 4. P. 659–678.
13. Авдашева С.Б., Хомик О.С., Храмова Т.М. Влияние бизнес-практик российских розничных сетей на положение поставщиков до и после введения законодательной регламентации: оценка на основе микроданных // *Российский журнал менеджмента*. 2015. № 3. С. 3–38.
14. Акьюлов Р.И. Маркетплейс как инновационный метод продвижения продовольственных товаров в электронной торговле // *Инновации и инвестиции*. 2023. № 11. С. 91–93.
15. Алексина С.Б. Пути трансформации системы взаимоотношений поставщиков FMCG и розничных торговых сетей в России // *Российское предпринимательство*. 2018. № 11. С. 3425–3436.
16. Веремеенко О.С., Суслова Ю.Ю., Волошин А.В., Сартене О.Т., Александров Ю.Л., Демченко С.К. Направления совершенствования механизма повышения эффективности услуг розничной торговли на рынке продовольственных товаров: трансформация традиционной бизнес-модели в цифровую // *Экономика и предпринимательство*. 2022. № 2. С. 372–377.

17. Карпов Н.Н. Договор поставки товара в торговые сети как механизм защиты прав потребителей: теоретико-правовой аспект // Актуальные проблемы российского права. 2021. № 6. С. 123–132.
18. Князева И.В., Заикин Н.Н. Понятия «рыночная власть», «переговорная сила покупателя» и их использование в практике антимонопольного регулирования для оценки конкурентных условий рынка (анализ научных дискуссий) // Российское конкурентное право и экономика. 2022. № SpV. С. 12–18.
19. Новиков В.В. Qui Prodest? (непредвиденные последствия реализации проекта закона о торговле) // Экономическая политика. 2009. № 4. С. 190–199.
20. Петров Д.А. Рыночная власть и переговорная сила как категории антимонопольного регулирования // Конкурентное право. 2021. № 1. С. 4–7.
21. Радаев В.В. К оценке регулирующего воздействия Закона о торговле: накапливаются ли эффекты // Экономическая политика. 2018. № 3. С. 28–61.
22. Радаев В.В. Кто выиграл от принятия Закона о торговле? // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 2. С. 33–59.
23. РОМИР. Результаты социологического исследования «Барьеры в продажах продовольственных товаров в дистанционной торговле»: глубинные интервью с экспертами. 2024.
24. Синицын С.А., Дьяконова М.О. Проблемы обеспечения баланса интересов торговых сетей и производителей товаров как равноправных участников гражданских правоотношений // Гражданское право. 2021. № 6. С. 3–11.
25. Федотов А.Н., Бураков В.И. Трансформация взаимоотношений сетевого продуктowego ретейла с поставщиками в новых экономических условиях // Baikal Research Journal. 2021. № 4. С. 8.
26. Центр развития потребительского рынка ЭФ МГУ. Рыночная власть на продуктовом рынке России. 2023. URL: <https://www.econ.msu.ru/sys/raw.php?o=108419&p=attachment> (дата обращения: 10.02.2025).
27. Шаститко А.Е., Павлова Н.С. Переговорная сила и рыночная власть: варианты соотношения и выводы для политики // Журнал Новой экономической ассоциации. 2017. № 2. С. 39–58.

REFERENCES

1. Akyulov, R.I. (2023) 'Marketplace as an innovative method of promoting food products in electronic commerce', *Innovations and investments*, (11), pp. 91–93. (In Russian).
2. Aleksina, S.B. (2018) 'Ways of transforming the system of relationships between FMCG suppliers and retail chains in Russia', *Russian entrepreneurship*, (11), pp. 3425–3436. (In Russian).

3. Avdasheva, S.B., Khomik, O.S., and Khramova, T.M. (2015) 'The impact of Russian retail chains' business practices on suppliers' position before and after legislative regulation: assessment based on microdata', *Russian Management Journal*, (3), pp. 3–38. (In Russian).
4. Clapp, J. (2022) 'The rise of big food and agriculture: corporate influence in the food system', in: *A research agenda for food systems*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. DOI:10.4337/9781800880269.00011
5. Consumer Market Development Center, Faculty of Economics, MSU (2023) *Market power in the Russian food market*. Available at: <https://www.econ.msu.ru/sys/raw.php?o=108419&p=attachment> (accessed 10 February 2025). (In Russian).
6. Corstjens, M. (2025) 'Myths about grocery retailers and their retail buying groups (RBG)', *INSEAD Working Paper*, No. 2025/03/MKT. DOI:10.2139/ssrn.5087733
7. Farah, M., Ramadan, Z., and Kanso, J. (2021) 'Satisfying the online food crave: The case of online food aggregators', *International Journal of Consumer Studies*, (4), pp. 1413–1427.
8. Fedotov, A.N., and Burakov, V.I. (2021) 'Transformation of relationships between network grocery retail and suppliers in new economic conditions', *Baikal Research Journal*, (4), p. 8. (In Russian).
9. Glavee-Geo, R., Engelsdeth, P., and Buvik, A. (2022) 'Power imbalance and the dark side of the captive agri-food supplier–buyer relationship', *Journal of Business Ethics*, (178), pp. 609–628.
10. Grandinetti, R. (2017) 'Exploring the dark side of cooperative buyer-seller relationships', *Journal of Business & Industrial Marketing*, 2, pp. 326–336.
11. Haldar, T., and Damodaran, A. (2022) 'Identifying market power of retailers and processors: Evidence from coffee supply chain in India', *IIMB Management Review*, (3), pp. 286–296.
12. Herzberg, R., Schmidt, T., and Keck, M. (2022) 'Market power and food loss at the producer-retailer interface of fruit and vegetable supply chains in Germany', *Sustainability Science*, (17), pp. 2253–2267.
13. Hingley, M. (2005) 'Power to all our friends? Living with imbalance in supplier-retailer relationships', *Industrial Marketing Management*, (8), pp. 848–858.
14. Karpov, N.N. (2021) 'Agreement for the supply of goods to retail chains as a mechanism for consumer rights protection: theoretical and legal aspect', *Actual Problems of Russian Law*, (6), pp. 123–132. (In Russian).
15. Knyazeva, I.V., and Zaikin, N.N. (2022) 'The concepts of "Market Power", "negotiating power of the buyer" and their use in the practice of antimonopoly regulation to assess the competitive conditions of the market (analysis of scientific discussions)', *Russian Competition Law and Economy*, (12–18). (In Russian). DOI:10.47361/2542-0259-2022-SpV-12-18

16. Maglaras, G., Bourlakis, M., and Fotopoulos, C. (2015) 'Power-imbalanced relationships in dyadic food chain: An empirical investigation of retailers' commercial practices with suppliers', *Industrial Marketing Management*, (48), pp. 187–201.
17. Meliá-Martí, E., Lajara-Camilleri, N., and Mateos-Ronco, A. (2024) 'Cooperation agreements in the food chain: win-win relationships for a more sustainable chain. The case of Mercadona', *CIRIEC-España, Revista De economía Pública, Social Y Cooperativa*, (112), pp. 45–81.
18. Novikov, V.V. (2009) 'Qui Prodest? (unintended consequences of implementing the trade law project)', *Economic Policy*, (4), pp. 190–199. (In Russian).
19. Petrov, D.A. (2021) 'Market power and bargaining power as categories of antitrust regulation', *Competition Law*, (1), pp. 4–7. (In Russian).
20. Radaev, V.V. (2012) 'Who benefited from the adoption of the Trade Law?', *Public Administration Issues*, (2), pp. 33–59. (In Russian).
21. Radaev, V.V. (2018) 'Evaluating the regulatory impact of the Trade Law: are effects accumulating?', *Economic Policy*, 3, pp. 28–61. (In Russian).
22. ROMIR (2024) *Results of sociological research «Barriers in food sales in distance trading»: In-depth interviews with experts*. Moscow: ROMIR. (In Russian).
23. Shastitko, A.E., and Pavlova, N.S. (2017) 'Bargaining power and market power: variants of correlation and policy implications', *Journal of the New Economic Association*, (2), pp. 39–58. (In Russian).
24. Sinitsyn, S.A., and Dyakonova, M.O. (2021) 'Problems of ensuring balance of interests of retail chains and manufacturers of goods as equal participants in civil legal relations', *Civil Law*, (6), pp. 3–11. (In Russian).
25. Veremeenko, O.S., Suslova, Yu.Yu., Voloshin, A.V., Sartene, O.T., Aleksandrov, Yu.L., and Demchenko, S.K. (2022) 'Directions for improving the mechanism for increasing the efficiency of retail services in the food market: transformation of the traditional business model into digital', *Economics and Entrepreneurship*, (2), pp. 372–377. (In Russian).
26. Wood, B., Williams, O., Nagarajan, V., and Sacks, G. (2021) 'Market strategies used by processed food manufacturers to increase and consolidate their power: a systematic review and document analysis', *Global Health*, (17). Available at: <https://link.springer.com/article/10.1186/s12992-021-00667-7> (accessed 21 May 2025).
27. Zha, Y., Li, Q., Huang, T., and Yu, Y. (2023) 'Strategic information sharing of online platforms as resellers or marketplaces', *Marketing Science*, (4), pp. 659–678.

Статья поступила в редакцию 18.02.2025;
одобрена после рецензирования 15.05.2025;
принята к публикации 04.06.2025.



Научная статья

УДК: 331.5.024.5; 331.215.53; 364.22

DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-2-115-136

ИНСТИТУТЫ РЫНКА ТРУДА В СИСТЕМЕ ГОСУПРАВЛЕНИЯ И ПРОБЛЕМА РАБОТАЮЩИХ БЕДНЫХ

Вишневская Нина Тимофеевна¹,

Зудина Анна Алексеевна²

^{1,2} Центр трудовых исследований, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики».

Адрес: 109028, Российская Федерация, г. Москва, Покровский бульвар, 11.

¹ Кандидат экономических наук, директор;

vishnev@hse.ru; ORCID: 0000-0001-9977-7300

² Кандидат социологических наук, научный сотрудник;

azudina@hse.ru; ORCID: 0000-0002-9004-0107

Аннотация. Бедность остается одной из актуальных социальных проблем во всем мире, и Россия здесь не является исключением. Самая распространенная причина бедности – дефицит доходов, однако не всегда трудоустройство и получение заработной платы гарантируют выход семьи из состояния бедности. Цель настоящей работы – систематизация зарубежных и российских научных исследований, посвященных изучению причин и механизмов появления «работающих бедных». В ней представлен комплексный взгляд на бедность как на проблему рынка труда, в основе которой лежит как недостаток рабочих мест, так и их низкое качество. Особое внимание уделено взаимосвязи бедности и отдельных институтов рынка труда – законодательству о защите занятости и минимальной заработной плате. В тех странах, где уровень занятости населения и вовлеченность в занятость домохозяйств традиционно высоки (к ним относится и Россия), принципиальным вопросом политики по борьбе с бедностью становится качество занятости и, прежде всего, сокращение низкооплачиваемых рабочих мест. Однако многие низкооплачиваемые занятые могут проживать в «небедных» домохозяйствах. Верно и обратное: во многих бедных домохозяйствах нет низкооплачиваемых работников, их бедность объясняется другими, не связанными с рынком труда причинами (прежде всего составом и размером домохозяйства). Поэтому, как демонстрирует опыт многих стран, повышение минимального размера оплаты труда, как правило, не может стать единственным инструментом сокращения бедности.

Ключевые слова: бедность, работающие бедные, институты рынка труда, законодательство о защите занятости, минимальная заработка плата, низкооплачиваемая занятость.

Для цитирования: Вишневская Н.Т., Зудина А.А. Институты рынка труда в системе госуправления и проблема работающих бедных // Вопросы государственного и муниципального управления. 2025. № 2. С. 115–136. DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-2-115-136.

*Исследование осуществлено в рамках Программы
фундаментальных исследований Национального исследовательского
университета «Высшая школа экономики».*

Original article

LABOUR MARKET INSTITUTIONS IN THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM AND THE PROBLEM OF THE WORKING POOR

Nina T. Vishnevskaya¹, Anna A. Zudina²

^{1,2} Center for Labour Market Studies, National Research University
Higher School of Economics; 20 Myasnitskaya str., 101000 Moscow, Russia.

¹ Ph.D (in Economics), Director; vishnev@hse.ru; ORCID: 0000-0001-9977-7300

² Ph.D (in Sociology), Research Fellow; azudina@hse.ru; ORCID: 0000-0002-9004-0107

Abstract. Poverty remains one of the pressing social problems of the modern world, and Russia is no exception. The most common cause of poverty is a shortage of income; however, employment and wages do not always guarantee that a family will escape poverty. The purpose of this paper is to systematize foreign and Russian scientific research devoted to the study of the causes and mechanisms of the emergence of the “working poor”. It presents a comprehensive view of poverty as a labor market problem, which is based on both the lack of jobs and their poor quality. Special attention is paid to the relationship between poverty and certain labor market institutions – employment protection legislation and minimum wages. In countries where the level of employment and involvement of households in employment is traditionally high (including Russia), the quality of employment and, above all, the reduction of low-paid employment becomes a fundamental issue of poverty reduction policy. However, in this case it should be taken into account that many low-paid employed people live in “non-poor” households. The opposite is also true: many poor households do not have low-paid workers, their poverty is due to other reasons not related to the labor market (first of all, the composition and size of the household). Therefore, as the experience of many countries shows, raising the minimum wage, as a rule, cannot be the only tool to reduce poverty.

Keywords: poverty, in-work poverty, labour market institutions, employment protection legislation, minimum wages, low-paid employment.

For citation: Vishnevskaya, N.T., and Zudina, A.A. (2025) 'Labour market institutions in the public administration system and the problem of the working poor', *Public Administration Issues*, (2), pp. 115–136. (In Russian). DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-2-115-136.

JEL Classification: I30; I38; J20; J22; J31; J42.

This article is an output of a research project implemented as part of the Basic Research Program at the National Research University Higher School of Economics (HSE University).

Введение

Самая распространенная причина бедности состоит в дефиците доходов, при этом потеря работы зачастую означает прямой путь к бедности. В связи с этим в настоящее время среди части исследователей и политиков все популярнее точка зрения, согласно которой государству следует оказывать материальную поддержку только тем группам населения, которые не могут работать (инвалиды, дети), в отношении же других категорий стимулирование мотивации к занятости рассматривается в качестве основного инструмента решения проблем неимущих¹.

Уязвимость подобного подхода заключается в том, что трудоустройство и получение заработной платы далеко не всегда гарантируют выход семьи из состояния бедности. Поэтому вопросы, в какой степени занятость в принципе позволяет избежать бедности и как различные характеристики рабочих мест и рынка труда в целом влияют на этот феномен, остаются дискуссионными.

Цель настоящей статьи – комплексный аналитический обзор российских и зарубежных эмпирических исследований, посвященных как причинам бедности среди работающего населения, так и влиянию ключевых государственных институтов, в том числе системы социальной защиты, минимальной заработной платы и законодательства о защите занятости, на решение проблемы бедности, направленный на изучение эффективности основных мер по борьбе с бедностью и уточнение необходимых направлений соответствующей политики. Проблема работающих бедных исследовалась на примере отдельных стран ОЭСР с различным уровнем развития, что обеспечило возможность сопоставления особенностей разных подходов к решению этой проблемы. Также большое внимание было уделено изучению российского опыта.

¹ Ярким примером является ключевая программа по борьбе с бедностью в США «Earned Income Tax Credit (EITC)», для получения возмещаемой налоговой льготы в рамках которой необходимо наличие трудового дохода.

Почему занятость не всегда является панацеей от бедности

Бедность продолжает оставаться одной из острых социальных проблем современного мира. В России наблюдается тенденция к сокращению показателя бедности – за период 2019–2023 гг. доля населения со среднедушевыми денежными доходами ниже прожиточного минимума (далее также – ПМ) снизилась с 12,4% до 8,3%², однако эта проблема по-прежнему актуальна. Так, по данным Росстата, в третьем квартале 2024 г. к бедным можно было отнести 11,8 млн россиян, что составляет почти 9% от общей численности населения страны³.

Не теряет свою актуальность проблема бедности и в зарубежных странах. В 2020–2023 гг. уровень бедности в Европейском союзе составлял около 16%, при этом в таких странах, как Испания, Эстония, Болгария, Латвия, Литва, Румыния, Черногория и Турция, он превышал 20%⁴.

Риски бедности, что вполне ожидаемо, оказываются выше среди тех домохозяйств, в составе которых нет работающих (McKnight et al., 2016; Eurofound, 2017); в свою очередь, потеря работы и безработица также повышают вероятность бедности (Александрова и др., 2003; Frazer, Marlier, 2010). От потери работы одного из своих членов страдают, в том числе, те семьи, которые по своим доходам балансируют на грани бедности, переходя из категории «работающих бедных» в категорию «неработающих, но тоже бедных» (UN, 2010). К примеру, в середине 2000-х гг. риск бедности в странах ОЭСР в среднем был в три раза выше для домохозяйств, не имевших в своем составе занятых. В свою очередь, 37% всех живущих в «бездейственных» домохозяйствах являлись бедными, что в пять раз превышало соответствующий показатель среди домохозяйств, в состав которых входил хотя бы один занятый (OECD, 2009). В России в 2000-е гг. более половины неработающих трудоспособных, которые при этом не искали работу, проживали в бедных домохозяйствах (Овчарова, 2012). Во Франции в 2013 г. доля бедных домохозяйств среди семей с детьми, в составе которых не было ни одного работающего члена, составляла около 63%; для сравнения, соответствующая доля бедных домохозяйств среди семей с одним работающим – немногим более 20%, а с двумя работающими – около 5% (Carcillo et al., 2017). Таким образом, наличие двух и более работающих в составе домохозяйства является важнейшим фактором возможности выхода из бедности (Jara Tamayo, Popova, 2021).

Несмотря на то, что одной из основных причин бедности является отсутствие работы, опыт последних десятилетий показывает, что взаимосвязь между уровнями занятости и безработицы с одной стороны и со-

² Официальная статистика Росстата. Раздел «Неравенство и бедность». URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/13723> (дата обращения: 01.05.2025).

³ Официальные публикации Росстата. О значении границ бедности и численности населения с денежными доходами ниже границы бедности в III квартале 2024 года в целом по Российской Федерации. URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/190_11-12-2024.html (дата обращения: 01.05.2025).

⁴ Eurostat. EU Statistics on Income and Living Conditions. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/> (дата обращения: 01.05.2025).

кращением бедности с другой не является прямолинейной. Так, рост безработицы может не привести к автоматическому увеличению показателя бедности населения, если государство сглаживает экономический шок потери заработка через систему пособий либо если семья сохраняет достаточный уровень доходов за счет других своих членов. Наглядным примером является ситуация в таких странах континентальной Европы, как Дания, Финляндия, Франция и Италия, в которых в конце 1970-х – начале 1990-х гг. массовое увеличение числа безработных не привело к сопоставимому росту бедных (Atkinson, 1998).

При этом и наличие оплачиваемой работы отнюдь не обязательно спасает людей от риска оказаться за чертой бедности. На протяжении долгого времени бедность среди работающих считалась исключительным атрибутом стран с либеральной экономикой с характерным для нее низким уровнем защиты занятости, однако позднее было обнаружено, что она наблюдается практически во всех развитых странах (Hick, Marx, 2022). В 2015–2023 гг. доля работающих бедных в общей численности занятых в странах ЕС старше 18 лет составляла 8–9%, и за средними цифрами скрывается значительная межстрановая дифференциация. Самая низкая доля бедных среди тех, кто имеет работу, была зафиксирована в Финляндии (2,5–3%), а самая высокая – в Румынии и Люксембурге (около 15%)⁵. При этом в числе лидеров по данному показателю традиционно остаются США (около 14%) (Hick, Marx, 2022). Для сравнения, Россия относится к числу стран с относительно низкими показателями бедности среди работающих – доля проживающих в малоимущих домохозяйствах в общей численности занятых в 2015–2022 гг. варьировалась от 8 до 4% соответственно и устойчиво сокращалась⁶.

Тем не менее занятость является важным атрибутом российской бедности – по данным Росстата, почти 54% всех малоимущих в 2022 г. находились в трудоспособном возрасте (для сравнения, доля малоимущих старше трудоспособного возраста – немногим менее 7%), а 45% всех малоимущих имели работу⁷. Среди тех, кто находится в так называемой зоне риска бедности в России (с доходами, немного превышающими прожиточный минимум), наиболее уязвимыми также оказываются работающие молодые родители, занятые на низкооплачиваемых рабочих местах, и работники старшего трудоспособного возраста (Разумов, Селиванова, 2022; Селиванова, Разумов, 2023).

Необходимость учета статуса занятости малоимущих нашла свое выражение и в изменении методологии измерения бедности. Так, в 2020-е гг. в странах Европейского союза получил распространение «многомерный» подход, который, согласно рекомендациям Евростата, включает помимо

⁵ Eurostat. EU Statistics on Income and Living Conditions. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/> (дата обращения: 01.05.2025).

⁶ Бюллетень «Социально-экономические индикаторы бедности». Росстат. URL: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/13293> (дата обращения: 01.05.2025).

⁷ Официальная статистика Росстата. Раздел «Уровень жизни». URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/13723> (дата обращения: 01.05.2025).

непосредственно денежного уровня бедности (определенного на уровне 60% от медианного располагаемого дохода⁸) также такие индикаторы, как наличие социальной депривации и низкую интенсивность труда – показатель AROPE⁹ (At Risk of Poverty or Social Exclusion). Исходя из данного определения, доля европейцев, живущих в условиях бедности или депривации, в 2023 г. составляла около 23% всего населения (более 94 млн человек), варьируясь от 12 до 14% в Чехии и Словении до 30% и более в Румынии и Болгарии¹⁰. В декабре 2024 г. Росстат также впервые представил показатель доли «мужчин, женщин и детей всех возрастов, живущих в бедности во всех ее проявлениях, согласно национальным определениям»¹¹, методология расчета которого опирается на наличие таких характеристик, как денежный доход ниже величины прожиточного минимума, материальные депривации и низкая интенсивность занятости, однако в настоящий момент он позволяет оценить только структуру малоимущих по данным составляющим.

Аналогично тому, как увеличение роста показателя безработицы может не сопровождаться увеличением доли бедных, рост уровня занятости может не приводить к снижению показателя бедности (Cantillon, 2011). В 2004–2008 гг. в европейских странах наблюдалась поляризация между «работающими бедными» и «работающими богатыми» домохозяйствами. По мере того как наличие второй зарплаты в семье все больше становилось необходимостью для поддержания достойного уровня жизни, количество и доля домохозяйств, в которых работают оба супруга, возрастило, в то же время число домохозяйств, в составе которых нет ни одного занятого, оставалось неизменным (McKnight et al., 2016).

В тех странах, где вовлеченность в занятость традиционно высока (к ним относится и Россия), основной причиной появления работающих бедных является качество рабочих мест и уровень оплаты труда. На бедность занятых влияют как параметры занимаемых ими рабочих мест (низкопроизводительные рабочие места, невысокая оплата труда и нестабильный, временный характер занятости, самозанятость), так и состав домохозяйства, а также конфигурация государственной системы поддержки бедных. Однако связь между невысокой зарплатой и бедностью не является прямой. Поскольку показатели бедности рассчитываются на уровне домохозяйств, низкооплачиваемая занятость может не приводить к росту бедности при условии достаточных доходов других членов семьи (Maître et al., 2018). Более того, при определенных условиях для молодежи и работников с невысоким уровнем образования низкооплачиваемая занятость нередко становится «точкой входа» на рынок труда, временной работой,

⁸ Eurostat. EU Statistics Explained. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/> (дата обращения: 01.05.2025).

⁹ Там же.

¹⁰ Eurostat. EU Statistics on Income and Living Conditions. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/> (дата обращения: 01.05.2025).

¹¹ Официальная статистика Росстата. Раздел «Уровень жизни». URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/13397> (дата обращения: 01.05.2025).

позволяющей в дальнейшем перейти на рабочие места с более высокой зарплатой и возможностями продвижения по карьерной лестнице. Подобная ситуация характеризует рынки труда Австрии, Болгарии, Словакии, Латвии и Чехии (в противоположность Великобритании, Румынии и Нидерландам, где низкооплачиваемая занятость, наоборот, увеличивает вероятность последующей безработицы (McKnight et al., 2016)).

Основные факторы бедности среди занятых

Для эффективного построения государственной политики, направленной на снижение бедности, необходимо получить ответ на вопросы, является ли причиной бедности среди работающего населения низкая заработная плата или их состояние бедности объясняется причинами социально-демографического характера (например, иждивенческой нагрузкой¹²)?

Прежде всего отметим, что работающие бедные не обязательно являются низкооплачиваемыми работниками. Применительно к рынку труда США неочевидность связи между уровнем заработков и уровнем доходов домохозяйств была впервые сформулирована Дж. Стиглером, охарактеризовавшим ее как весьма опосредованную (Stigler, 1946). Поскольку низкая оплата является атрибутом индивида, в то время как бедность – характеристика домохозяйства, положение работающих бедных определяется не только их индивидуальной заработной платой (зависящей в числе прочего и от отрасли, предприятия и типа занятости), но и размером, составом и расходами домохозяйства, иждивенческой нагрузкой, заработками и нетрудовыми доходами (пособия, пенсии) других членов семьи (Leigh, 2007). Часовые заработки работающих бедных сами по себе вовсе не обязательно находятся в самом низу зарплатной лестницы. Однако их может не хватать для того, чтобы обеспечивать семью, в которой больше никто не работает (Marx et al., 2013).

Относительное влияние индивидуальных характеристик и атрибутов домохозяйств на положение работающих бедных варьируется между странами в зависимости от особенностей занятости, структуры заработных плат и состава домохозяйств. Так, наличие детей в три раза увеличивает вероятность бедности среди занятых одиноких родителей в таких странах, как Хорватия, Мальта, Бельгия, Литва и Болгария. Аналогично возрастают риски бедности для работающих супружеских пар в Литве, Мальте и Люксембурге (McKnight et al., 2016).

Существует целый ряд факторов, которые увеличивают риски бедности среди работающих: прежде всего, это временный характер трудового контракта, неполная и частичная занятость. Обладатели подобных рабочих мест чаще теряют работу, чаще сталкиваются с вынужденными неоплачиваемыми отпусками, сокращением или задержкой зарплаты (Аникин, Слободенюк, 2021). Однако даже постоянный контракт и полная занятость не мо-

¹² Под ней, как правило, понимается соотношение работающих и неработающих членов домохозяйства.

гут стать защитой от бедности в тех случаях, когда рабочие места относятся к уязвимым секторам экономики. Низкооплачиваемые работники могут составлять в среднем от 30% (Греция) до 80% (Германия) всех работающих на условиях полной занятости и при этом находиться за чертой бедности (McKnight et al., 2016).

Дифференциация в зарплатах, а также наличие значительного числа низкооплачиваемых рабочих мест являются факторами риска бедности среди работающих и в России. В то же время следует отметить существенное сокращение числа работающих бедных в нашей стране начиная с середины 2000-х гг. Так, в период с 2005 до 2017 гг. в России доля работающих бедных, по данным выборочного исследования Росстата, снизилась с 24,4 до 7,3%, т.е. примерно в три раза, а их численность, соответственно, упала с 8 млн до 2 млн человек (Работающие бедные в России и за рубежом, 2017). Причиной этого стали высокие темпы роста заработных плат, характерные для периодов быстрого экономического подъема.

Примечательна и отраслевая концентрация работающих бедных в России. Так, в 2021 г. большинство работающих бедных было занято в отраслях непроизводственной сферы: культуре и организации досуга (6,6% общей численности занятых по данному виду экономической деятельности), администрировании и сопутствующим услугам (6,5%), образовании (6,0%), гостиничном бизнесе и на предприятиях общественного питания (5,8%), в рыболовстве и рыбоводстве (4,2%), при этом доля была минимальна среди занятых в производстве кокса и нефтепродуктов, а также в металлургии (по 0,1%) (Селиванова, Разумов, 2023).

Анализируя влияние низкой заработной платы на бедность, следует подчеркнуть, что сами низкооплачиваемые работники могут проживать как в бедных, так и в богатых домохозяйствах. Так, в 2000-х гг. большинство низкооплачиваемых работников в странах ОЭСР не являлись бедными – к бедным домохозяйствам относились менее 10% всех низкооплачиваемых работников (OECD 2009).

Данные австралийского панельного обследования HILDA за 2016 г. также показали, что низкооплачиваемые работники, получающие, согласно общепринятыму определению¹³, не более двух третей медианной заработной платы, составляют меньшинство нижней части распределения доходов домохозяйств. При этом почти половина низкооплачиваемых работников по уровню доходов своих домохозяйств относилась к верхним 50% распределения, а более 13% – к двум верхним децилям (Australian Government, 2017).

¹³ Несмотря на наличие устоявшейся международной традиции определения низкооплачиваемой занятости при помощи порога в две трети от медианного дохода, в исследованиях могут встречаться и другие подходы. Так, в фокусе некоторых работ находятся получатели минимальной зарплаты, в других анализируются работники, чья заработка плата или доходы соответствуют нижним децилям или квинтилям соответствующих распределений (см. подробнее: Lucifora et al., 2005). В этом отношении недостатком общепринятого подхода является относительный характер порога в две трети от медианного дохода, который негативно отражается на его эффективности в решении проблемы бедности.



Значение государственных и внутрисемейных трансфертов

Какова роль государственных институтов в решении проблемы бедности? Остановимся, прежде всего, на системе социальной защиты.

В странах ОЭСР важную роль в снижении уровня бедности играют государственные социальные пособия и субсидии, обычно выплачиваемые в денежной форме, которые могут существенно, вплоть до половины, снижать показатель бедности среди трудоспособного населения (OECD, 2009a).

Однако одним из недостатков применяемой в отдельных развитых странах системы доплат работающим бедным является уменьшение социальных выплат по мере роста их доходов. Подобный подход снижает мотивацию к поиску работы с полным рабочим днем, а также к повышению квалификации. Именно поэтому одна из острых проблем, которая возникает при выработке мер, направленных на сокращение бедности, это необходимость выстраивания такой системы помощи, которая, с одной стороны, оказывает эффективную материальную поддержку неимущим, а с другой стороны, не подрывает стимулы к участию в занятости. Комбинация государственных финансовых мер поддержки с программами активной политики на рынке труда представляется более перспективным направлением в борьбе с бедностью среди работающих, однако ее основным недостатком является необходимость значительных государственных затрат на реализацию (Hick, Marx, 2022).

Внутрисемейные денежные трансферты также играют важную роль в сокращении бедности. Подобные трансферты получили особенно широкое распространение в странах Южной Европы с ее сложившейся много-поколенной структурой домохозяйств, однако они наблюдаются и в менее традиционных обществах (McKnight et al., 2016). К примеру, часть низкооплачиваемых работников могут составлять студенты, которых содержат родители, и потому по общему уровню дохода своих домохозяйств они не попадают в категорию бедных (Australian Government, 2017). Тем не менее риски бедности всегда будут выше в домохозяйствах с одним занятым, имеющим низкооплачиваемую работу, по сравнению с домохозяйствами, имеющими в своем составе нескольких работающих (McKnight et al., 2016; Maître et al., 2018; Hick, Marx, 2022).

Законодательство о защите занятости и проблема бедности

Описанные выше рассогласования между категориями работающих бедных и низкооплачиваемых работников демонстрируют, что любая политика по борьбе с бедностью, направленная только на незанятых или только на низкооплачиваемых работников, игнорирует значительную часть работающих бедных, так как недооценивает многообразие причин бедности. Наглядным примером станет обсуждение эффектов институтов рынка труда на бедность среди работающих, прежде всего законов о труде и минимальной заработной платы.

Сторонники флексibilизации рынка труда, к которым относятся Международный валютный фонд (МВФ) и Организация экономическо-

го сотрудничества и развития (ОЭСР), регулярно указывают на необходимость облегчения процедур найма и увольнения (см, например: Eberts, Giguère, 2009). При этом законодательство о защите занятости воспринимается в качестве одного из ключевых элементов рынка труда, затрудняющих борьбу с бедностью. Данный институт, направленный на защиту зарплаты и занятости работающих, увеличивает издержки увольнения для работодателей, что приводит к увеличению цены труда и сокращению спроса на труд. В свою очередь, это может способствовать росту безработицы, увеличению предложения труда в неформальном секторе и сокращению трудовых доходов, тем самым увеличивая показатели бедности населения (World Bank, 1990; Gindling, 2018), в особенности среди молодежи и низкоквалифицированных работников (Neumark, 2014; Australian Government, 2017). Отмеченное в многочисленных эмпирических работах негативное влияние различных денежных выплат (пособий по безработице и бедности, а также выходного пособия) на интенсивность поиска работы также служит обоснованием необходимости сокращения их продолжительности и размера, а значит, и периода поиска работы (см. подробнее: Вишневская, Зудина, 2020).

Однако существующие исследования констатируют, что именно либерализация рынка труда в развитых странах, напротив, стала одним из важнейших факторов увеличения числа работающих бедных и растущего неравенства в заработках (UN 2010). Не получило эмпирического подтверждения и предположение о том, что уменьшение пособий по безработице, а также сокращение прав работников при увольнении приведет к росту уровня занятости (UN, 2010). Политика повышения гибкости занятости выталкивает безработных на незащищенные и беспersпективные рабочие места без гарантий занятости и возможностей дополнительного обучения и внутрифирменного продвижения. Тем самым они лишь перемещаются из одной категории бедных – не имеющих работу – в другую, к которой относятся работающие бедные (Atkinson, 1998; UN 2010).

В развивающихся странах, где значительная часть рабочей силы сосредоточена в неформальном секторе, реформирование трудового законодательства лишь стимулирует перетоки рабочей силы из формального в неформальный сектор. При этом уровень безработицы остается низким из-за отсутствия программ поддержки, позволяющих искать работу в данном статусе. В результате безработные составляют небольшую долю от всех бедных, а большинство бедных имеет работу.

Минимальная заработная плата как инструмент сокращения бедности

Трудовые заработки являются основным источником доходов работающих бедных. В 2022 г. в России у всех российских домохозяйств на доход от трудовой деятельности приходилось более 78% от всех денежных доходов, среди бедных домохозяйств этот показатель был ниже и составлял 61%, при этом доля доходов от оплаты труда составила немногим менее 53% про-

тив 72% среди всего населения¹⁴. Часть политиков рассматривает повышение минимальной заработной платы (далее – МЗП) в качестве одного из важных инструментов борьбы с бедностью. Однако следует подчеркнуть, что результаты международных исследований демонстрируют неоднозначную связь между МЗП, с одной стороны, и показателями бедности и низкооплачиваемой занятости, с другой. Специфика влияния этого института на бедность зависит от многих факторов, а именно: состава работающих бедных, условий предоставления государственных пособий, соотношения МЗП и уровня бедности, эластичности спроса на труд, а также внутрисемейных денежных трансфертов. МЗП может быть действенным способом повышения уровня жизни только при определенных условиях – концентрации значительного числа низкооплачиваемых работников в бедных домохозяйствах и их полной занятости на рынке труда (OECD, 2009; Hick, Marx, 2022).

Повышение МЗП может не привести к снижению показателя низкооплачиваемой занятости, так как последняя определяется при помощи порога в две трети медианных заработков, который во многих странах, как правило, превышает уровень МЗП (McKnight et al., 2016). Увеличение почасовой зарплаты низкооплачиваемых работников также не всегда сопровождается одновременным ростом годовых заработков, поскольку среди таких занятых выше риски потери работы, а значит, и перерывов в занятости (Wooden et al., 2007). Рост МЗП не изменит и положение тех, кто занят на временных рабочих местах (Australian Government, 2017). В странах ОЭСР в 2000-е гг. среди всех взрослых, проживающих в бедных домохозяйствах, немногим менее 20% имели работу с полной занятостью, в то время как почти 70% в среднем работали лишь шесть месяцев в году или меньше. Для сравнения, доля последних среди взрослых из «небедных» домохозяйств составляла лишь 25%, в то время как более половины работали на условиях полной занятости. В свою очередь, более половины всех работающих бедных в странах ОЭСР были заняты менее шести месяцев в году (OECD, 2009). Одна из причин слабого влияния повышения МЗП на бедность в том, что большую часть низкооплачиваемых работников, проживающих в бедных домохозяйствах, составляют получатели пособия по бедности (Wooden et al., 2007). Их неполная (и потому низкооплачиваемая) занятость обусловлена тем, что наличие работы является необходимым условием получения денежных выплат, а размер государственных денежных трансфертов снижается по мере увеличения рабочего времени. Поэтому данная категория низкооплачиваемых работников остается нечувствительной к позитивным последствиям роста МЗП, оставаясь в ситуации так называемой «ловушки бедности». Неполное рабочее время позволяет им сочетать получение небольшого трудового дохода и пособия, по сравнению с которым полная занятость не представляется привлекательной альтернативой.

Рост МЗП также не решает проблемы бедности тех, кто находится в этой ситуации из-за комбинации различных, в том числе не связанных

¹⁴ Официальная статистика Росстата. Раздел «Уровень жизни». URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/13723> (дата обращения: 01.05.2025).

с занятостью, причин. К примеру, она не будет одинаково эффективно способствовать снижению бедности среди одиноких работающих родителей с детьми и среди бездетных занятых, несмотря на то что именно первые характеризуются более высокими рисками бедности (Leigh, 2007; OECD, 2009; APPG, 2022).

Незначительное влияние повышения МЗП на показатели бедности находит свое подтверждение и при использовании метода симуляций. Согласно исследованию в Новой Зеландии (Maloney and Pacheco, 2012), увеличение МЗП на 10% может привести к снижению уровня относительной бедности менее чем на одну десятую процентного пункта. Анализ данных австралийского обследования доходов и обеспеченности жильем (Survey of Income and Housing) за 1994–1995 и 2002–2003 гг. также показал, что повышение МЗП не способствовало значительному снижению неравенства домохозяйств по доходам (Leigh, 2007), что согласуется с результатами исследований, проведенных в Бразилии (Neumark et al., 2003), Германии (Müller, Steiner, 2008; Knabe, Schöb, 2011), Бельгии (Marx et al., 2013) и Великобритании (Sutherland, 2001).

Также следует отметить, что повышение МЗП сопряжено с избыточными издержками, так как большинство получателей МЗП не являются бедными – они сосредоточены в домохозяйствах со средними доходами (Leigh, 2007). Подобный вывод верен и для нашей страны. В 2021 г. две трети получателей минимального размера оплаты труда (далее – МРОТ) проживали в домохозяйствах, которые не относились к бедным. Как правило, получатели МРОТ являются дополнительными работниками в домохозяйствах, где есть другие занятые или иные источники дохода (например, пенсии). Получатели МРОТ редко являются основными кормильцами или единственными занятыми в семье, поэтому повышение МРОТ имеет ограниченное воздействие на уровень бедности населения (Лукьянова, 2023). Вместе с тем говорить о том, что повышение минимальной заработной платы вообще не приводит к сокращению бедности среди работающих, было бы неверным. Позитивный эффект выше в тех странах, где МЗП изначально располагается на низком уровне, способствуя сокращению неравенства в распределении доходов (бывшие социалистические страны Европы) (Herman, 2014), а также там, где МЗП находится ниже средних заработков, как в Бразилии, Мексике и Китае. В этом случае повышение минимальной оплаты труда улучшает положение работников, располагающихся в нижней части распределения доходов (Gindling, 2018).

Одним из недостатков МЗП как инструмента борьбы с бедностью является то, что она не позволяет учитывать структуру и размер домохозяйства. Ядро работающих бедных в странах ОЭСР составляют «единственные кормильцы» в семье («sole earners»), и одной работы с полной занятостью и минимальной зарплатой может быть недостаточно для того, чтобы домохозяйство, состоящее из супружеской пары с детьми, смогло выбраться из бедности (McKnight et al., 2016; Jara Tamayo, Popova, 2021).

Эффективность МЗП в качестве способа борьбы с бедностью ставится под сомнение и в развивающихся странах. Несмотря на то, что ее повыше-

ние в целом коррелирует со снижением уровня бедности, размер эффекта зачастую либо мал, либо незначим. Причины связаны как с масштабной неформальной занятостью, аккумулирующей большую часть рабочей силы, так и с более низкими границами бедности, из-за которых получатели МЗП зачастую не являются наиболее нуждающимися (Lustig, McLeod, 1997). Так, уровень заработков более половины всех наемных работников в Кении, Танзании и Южной Африке располагается ниже границы МЗП, а труд самозанятых и неоплачиваемых работников семейных предприятий никак не регулируется минимальным порогом, установленным для формальной наемной занятости (Gindling, 2018; Hick, Marx, 2022). Среди работающих бедных, занятых в формальном секторе (в особенности среди молодежи, женщин и наименее образованных работников), повышение МЗП может также привести к потере работы или переходу на низкооплачиваемые рабочие места, а значит, к усугублению их материального положения.

После мирового кризиса 2008–2009 гг. во многих странах отношение к МЗП как к инструменту поддержания доходов занятого населения подверглось серьезному пересмотру.

Во-первых, расширился круг стран, применяющих этот инструмент. В настоящее время институт МЗП действует в девяти из каждых десяти стран (ILO, 2020). К пулу стран, устанавливающих минимальный порог оплаты труда на законодательном уровне, присоединились Германия и Великобритания, которые долгое время отказывались от подобной практики.

Во-вторых, в последние годы наблюдается усложнение круга задач, которые ставятся перед политикой МЗП. С помощью регулирования минимальной оплаты труда пытаются не только смягчить проблему бедности, но и снизить нагрузку на государственную систему социальной поддержки, обеспечить инклюзивный экономический рост. Вопрос о негативном влиянии повышения МЗП на занятость отходит на второй план, если одновременно происходит рост доходов низкооплачиваемых работников, улучшается качество рабочих мест и наблюдается выход на рынок труда экономически неактивного населения (OECD, 2022). В-третьих, в последние годы появился целый ряд работ, которые доказывают, что повышение МЗП зачастую не оказывает негативного влияния на цены. Так, по оценкам экспертов Международной организации труда (МОТ), в Великобритании повышение минимальной заработной платы на 20% в начале 2020-х гг. привело к росту инфляции всего на 0,2% (Cazes, Garnero, 2023).

В-четвертых, в последние годы наблюдается снижение чувствительности общей занятости к корректировке размера МЗП. В контексте России среди причин, ослабивших связь между этими двумя показателями, следует отметить растущий дефицит рабочей силы, снижение миграционных потоков, частичную мобилизацию, а также резкий рост социальных трансфертов. В 2023–2024 гг. безработица достигла исторического минимума, опустившись до 2,5%¹⁵, тем самым перестав быть источником дополнительных

¹⁵ Официальная статистика Росстата. Раздел «Трудовые ресурсы, занятость и безработица». URL: https://rosstat.gov.ru/labour_force (дата обращения: 01.05.2025).

людских ресурсов. Дефицит рабочей силы сам по себе способствует росту оплаты труда, поэтому повышение МРОТ в определенной мере абсорбируется трендом растущих заработных плат (Neumark, Shirley, 2022).

В то же время в России имеется группа населения, в наибольшей степени чувствительная к динамике МРОТ. Речь идет о лицах старшего, в первую очередь, пенсионного возраста, среди которых особенно высока доля получателей минимальной заработной платы. Среди работников старше 65 лет, не имеющих высшего образования, каждый четвертый занятый получает зарплату ниже МРОТ. Этим российский рынок труда отличается от других стран, где самой уязвимой группой с точки зрения воздействия повышений МЗП становятся младшие возрастные группы (Лукьянова, 2023).

Заключение

Целью настоящей работы являлась систематизация зарубежных и российских научных исследований, посвященных изучению причин и механизмов появления «работающих бедняков», а также роли государственных институтов в смягчении этой проблемы. Наиболее распространенной причиной бедности является отсутствие занятости, то есть недостаточное или сокращающееся количество рабочих мест. Однако наличие работы также само по себе не является полноценной «страховкой» от бедности. Принципиальным вопросом является качество занятости и, прежде всего, уровень оплаты труда. Несмотря на важность наличия работы как фактора, позволяющего избежать бедности, политика по стимулированию занятости сама по себе вряд ли будет эффективна в тех странах, где уровень занятости населения и вовлеченность в занятость домохозяйств традиционно находятся на высоком уровне (к их числу относится и Россия).

Изучение опыта других стран по решению проблемы работающих бедных поможет совершенствованию российской социальной политики. Результаты различных исследований свидетельствуют о том, что наиболее перспективными с точки зрения борьбы с бедностью представляются меры, направленные на сокращение низкооплачиваемой занятости – в особенности с учетом значительных размеров неформального сектора, характерного для многих развивающихся стран и стран с переходной экономикой. Однако и в этом случае необходимо учитывать, что, хотя низкооплачиваемая занятость является важным фактором бедности, многие низкооплачиваемые занятые проживают в «небедных» домохозяйствах. Верно и обратное: во многих бедных домохозяйствах нет низкооплачиваемых работников, их бедность объясняется другими, не связанными с рынком труда причинами (прежде всего, составом и размером домохозяйства), и поэтому одно лишь увеличение оплаты труда данной категории занятых никак не поможет домохозяйствам выйти из состояния бедности. Представленный выше анализ свидетельствует о том, что регулирование МЗП может являться одной из эффективных составляющих комплекса мер по борьбе с бедностью. Так, ОЭСР рекомендует повышать МЗП в странах, где МЗП находится на низком уровне, и вводить МЗП на государственном уровне

в тех странах, где произошло снижение роли профсоюзов и падение охвата работников коллективными соглашениями (OECD, 2022). В то же время политика в отношении МЗП должна быть дополнена другими мерами. Улучшение положения бедных домохозяйств в современных условиях должно происходить не столько в рамках политики на рынке труда как таковой, сколько в рамках общеэкономического развития, направленного на повышение производительности труда – за счет улучшения инвестиционного климата и поощрения предпринимательской деятельности, а также внедрения новых технологий и инноваций.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Александрова А.Л., Овчарова Л.Н., Шишkin С.В. Бедность и льготы: мифы и реальность. Народная ассамблея, Независимый институт социальной политики, фонд «Институт экономики города». М.: ИИФ «СПРОС» КонфОП, 2003.
2. Аникин В.А., Слободенюк Е.Д. Бедность работающих: как изменились детерминанты в России за 20 лет? // Социологическая наука и социальная практика. 2021. Т. 9, № 4. С. 23–41. DOI:10.19181/snsp.2021.9.4.8603
3. Вишневская Н.Т., Зудина А.А. Массовое высвобождение работников: политика стран ОЭСР // Мировая экономика и международные отношения. 2020. Т. 64, № 7. С. 17–25. DOI:10.20542/0131-2227-2020-64-7-17-25
4. Лукьянова А.Л. Централизация и регионализация минимальных заработных плат: российский опыт // Вопросы экономики. 2023. № 1. С. 86–104. DOI: 10.32609/0042-8736-2023-1-86-104
5. Овчарова Л.Н. Теоретико-методологические вопросы определения и измерения бедности // SPERO. Социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры. 2012. № 16. С. 15–38. URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/2014/0607/analit01.php> (дата обращения: 14.03.2025).
6. Работающие бедные в России и за рубежом. Социальный бюллетень. Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации. 2017. URL: <https://ac.gov.ru/files/publication/a/14616.pdf> (дата обращения: 14.03.2025).
7. Разумов А.А., Селиванова О.В. Домохозяйства в зоне риска бедности: региональный аспект // Уровень жизни населения регионов России. 2022. Т. 18, № 2. С. 236–247. DOI:10.19181/lspr.2022.18.2.8
8. Селиванова О.В., Разумов А.А. Бедность работающего населения: анализ основных тенденций и опыт регионов по снижению ее уровня // Экономика труда. 2023. Т. 10, № 2. С. 279–296. DOI:10.18334/et.10.2.117385

9. Atkinson A.B. Social Exclusion, Poverty and Unemployment. In: eds. Hills J., Atkinson A. B. Exclusion, Employment and Opportunity. Centre for Analysis of Social Exclusion (CASE). London, London School of Economics and Political Science, 1998. P. 1–20.
10. APPG. In-work poverty report. All Party Parliamentary Group on Poverty. 2022. URL: https://appgpovertyinequality.org.uk/wp-content/uploads/2022/07/APPG_Poverty_in_work_poverty_FINAL.pdf (дата обращения: 06.05.2025).
11. Australian Government. Australian Government Submission to the Fair Work Commission. Annual Wage Review. 2017. URL <https://www.fwc.gov.au/documents/sites/wagereview2017/submissions/ausgovsub.pdf> (дата обращения: 14.03.2025).
12. Cantillon B. The paradox of the social investment state: growth, employment and poverty in the Lisbon Era // Journal of European Social Policy. 2011. Vol. 21(5). P. 432–449. DOI:10.1177/09589287114188
13. Carcillo S., Huillery É., L’Horty, Y. Preventing Poverty Through Employment, Education and Mobility. Notes du conseil d’analyse économique. 2017. Vol. 40(4). P. 1–12. <https://shs.cairn.info/journal-notes-du-conseil-d-analyse-economique-2017-4-page-1?lang=en> (дата обращения: 06.05.2025).
14. Cazes S., Garner A. Minimum wages in times of high inflation // The Center for Economic and Policy Research (CEPR). 2023. VoxEU Column. URL: <https://cepr.org/voxeu/columns/minimum-wages-times-high-inflation> (дата обращения: 14.03.2025).
15. Eberts R., Giguère S. Effects of Decentralisation and Flexibility of Active Labour Market Policy on Country-Level Employment Rates. In: eds. Giguère S., Froy F. Flexible Policy for More and Better Jobs. Local Economic and Employment Development (LEED) OECD report. Paris, OECD Publishing, 2009. P. 59–72. DOI:10.1787/9789264059528-en
16. Eurofound. In-work poverty in the EU. Luxembourg, Publications Office of the European Union. Luxembourg, 2017. URL: <https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/2017/work-poverty-eu> (дата обращения: 06.05.2025).
17. Frazer H., Marlier E. In-work poverty and labour market segmentation in the EU: Key lessons. EU Network of Independent Experts on Social Inclusion. Synthesis Report. 2010. URL: <https://liser.elsevierpure.com/en/publications/in-work-poverty-and-labour-market-segmentation-in-the-eu> (дата обращения: 14.03.2025).
18. Gindling T.H. Does increasing the minimum wage reduce poverty in developing countries // IZA World of Labor. 2018. No. 30. DOI:10.15185/izawol.30.v2
19. Herman E. Working poverty in the European Union and its main determinants: an empirical analysis // Engineering Economics. 2014. Vol. 25(4). P. 427–436. DOI:10.5755/j01.ee.25.4.6339
20. Hick R., Marx I. Poor Workers in rich democracies: On the nature of in-work poverty and its relationship to labour market policies // IZA Discussion Paper Series. 2022. IZA DP No. 15163. URL: <https://docs.iza.org/dp15163.pdf> (дата обращения: 14.03.2025).

21. ILO. Global Wage Report 2020-21: Wages and minimum wages in the time of COVID-19 // International Labour Office. Geneva, ILO. 2020. URL: <https://www.ilo.org/publications/flagship-reports/global-wage-report-2020-21-wages-and-minimum-wages-time-covid-19> (дата обращения: 14.03.2025).
22. Jara Tamayo H.X., Popova D. Second Earners and In-Work Poverty in Europe // Journal of Social Policy. 2021. Vol. 50(3). P. 470–492. DOI:10.1017/S004727942000022
23. Knabe A., Schöb R. Minimum wages and their alternatives: A critical assessment // German Politics. 2011. Vol. 20(4). P. 506–526. DOI:10.1080/09644008.2011.606316
24. Leigh A. Does raising the minimum wage help the poor? // The Economic Record. 2007. Vol. 83(263). P. 432–445. DOI:10.1111/j.1475-4932.2007.00432.x
25. Lucifora C., McKnight A., Salverda W. Low-wage employment in Europe: A review of the evidence // Socio-Economic Review. 2005. Vol. 3(2). P. 259–292. DOI:10.1093/SER/mwi011
26. Lustig N., McLeod D. Minimum wages and poverty in developing countries: Some empirical evidence. In: eds. Edwards S., Lustig N. Labor Markets in Latin America: Combining Social Protection with Market Flexibility. Washington, DC, Brookings Institution, 1997. P. 62–103.
27. Maître B., Nolan B., Whelan C. Low pay, in-work poverty and economic vulnerability. In: eds. Lohmann H., Marx I. Handbook of In-Work Poverty. Massachusetts, Edward Elgar Publishing, 2018. P. 124–145.
28. Maloney T., Pacheco G. Assessing the possible antipoverty effects of recent rises in age-specific minimum wages in New Zealand // The Review of Income and Wealth. 2012. Vol. 58(4). P. 648–674. DOI:10.1111/j.1475-4991.2012.00513.x
29. Marx I., Marchal S., Nolan B. Mind the gap: Net incomes of minimum wage workers in the EU and the US. In: eds. Marx I., Nelson K. Minimum Income Protection in Flux. Hampshire, Palgrave, 2013. P. 54–80.
30. McKnight A., Stewart K., Mohun Himmelweit S., Palillo M. Low pay and in-work poverty: preventative measures and preventative approaches // European Commission Evidence Review. Luxembourg, Publications Office of the European Union. 2016. URL: <https://www.lse.ac.uk/business/consulting/assets/documents/Low-Pay-and-In-Work-Poverty.pdf> (дата обращения: 14.03.2025).
31. Metcalf D. The low pay commission and the national minimum wage // Economic Journal. 1999. No. 109. P. F46–F66. URL: <https://www.jstor.org/stable/2565585> (дата обращения: 14.03.2025).
32. Müller K.-U., Steiner V. Would a legal minimum wage reduce poverty? A micro-simulation study for Germany // Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA). IZA Discussion Paper Series. 2008. IZA DP No. 3491. URL: <https://www.iza.org/publications/dp3491/would-a-legal-minimum-wage-reduce-poverty-a-micro-simulation-study-for-germany> (дата обращения: 14.03.2025).

33. Neumark D., Cunningham W., Siga L. The distributional effects of minimum wages in Brazil: 1996–2001 // Public Policy Institute of California Working Paper. 2003. No. 2003.23. PPIC, San Francisco, CA.
34. Neumark D. Employment effects of minimum wages // IZA World of Labor. 2014. URL: <https://wol.iza.org/uploads/articles/6/pdfs/employment-effects-of-minimum-wages.pdf> (дата обращения: 14.03.2025).
35. Neumark D., Shirley P. Myth or measurement: What does the new minimum wage research say about minimum wages and job loss in the United States? // Industrial Relations. 2022. Vol. 61(4). P. 384–417. DOI:10.1111/irel.12306
36. OECD. In-work poverty: What can governments do? // OECD Policy Brief. 2009.
37. OECD. Fighting poverty at work // OECD Observer. 2009a. Vol. 2009(3) (Employment Ministerial Issue. No. 274. P. 13–14. Paris, OECD Publishing. URL: https://www.oecd.org/en/publications/oecd-observer/volume-2009/issue-3_observer-v2009-3-en.html (дата обращения: 06.05.2025)).
38. OECD. OECD Employment Outlook 2022: Building back more inclusive labour markets. Paris, OECD Publishing. 2022. DOI:10.1787/1bb305a6-en
39. UN. Report on the world social situation 2010: Rethinking poverty. Labour-market and social policies and poverty reduction. UN. 2010. DOI:10.18356/411178ef-en
40. Stigler G.J. The economics of minimum wage legislation // American Economic Review. 1946. No. 36. P. 358–365.
41. Sutherland H. The national minimum wage and in-work poverty // Department of Applied Economics Working Paper. 2001. No. MU0102. University of Cambridge, Faculty of Economics.
42. World Bank. World Development Report 1990. Washington, D.C., World Bank, 1990.
43. Wooden M., Wilkins R., McGuinness S. Minimum wages and the “working poor” // Economic Papers. 2007. Vol. 26(4). P. 295–307.

REFERENCES

1. Alexandrova, A.L., Ovcharova, L.N., and Shishkin, S.V. (2003) *Poverty and benefits: Myths and reality*. ‘Public Assembly’ (Narodnaya Assambleya), Independent Institute for Social Policy, Institute for Urban Economics Foundation. Moscow: IIF ‘SPROS’: ConfOP. (In Russian).
2. Anikin, V.A., and Slobodenyuk, E.D. (2021) ‘In-work poverty in Russia: how determinants have changed over the 20 years?’, *Sotsiologicheskaya nauka i sotsial'naya praktika*, 9(4), pp. 23–41. (In Russian). DOI:10.19181/snsp.2021.9.4.8603

3. APPG (2022) 'In-work poverty report', *All Party Parliamentary Group on Poverty*. Available at: https://appgpovertyinequality.org.uk/wp-content/uploads/2022/07/APP_G_Poverty_in_work_poverty_FINAL.pdf (accessed 06 May 2025).
4. Atkinson, A.B. (1998) 'Social exclusion, poverty and unemployment', in: J., Hills, A.B., Atkinson (eds.) *Exclusion, Employment and Opportunity*. Centre for Analysis of Social Exclusion (CASE). London: London School of Economics and Political Science, pp. 1–20.
5. Australian Government (2017) 'Australian government submission to the fair work commission', *Annual Wage Review*. Available at: <https://www.fwc.gov.au/documents/sites/wagereview2017/submissions/ausgovsub.pdf> (accessed 14 March 2025).
6. Cantillon, B. (2011) 'The paradox of the social investment state: growth, employment and poverty in the Lisbon Era', *Journal of European Social Policy*, 21(5), pp. 432–449. DOI:10.1177/09589287114188
7. Carcillo, S., Huillery, É., and L'Horty, Y. (2017) 'Preventing Poverty Through Employment, Education and Mobility', *Notes du conseil d'analyse économique*, 40(4), pp. 1–12. Available at: <https://shs.cairn.info/journal-notes-du-conseil-d-analyse-economique-2017-4-page-1?lang=en> (accessed 06 May 2025).
8. Cazes, S., and Garnero, A. (2023) 'Minimum wages in times of high inflation', *The Center for Economic and Policy Research (CEPR)*, VoxEU Column. Available at: <https://cepr.org/voxeu/columns/minimum-wages-times-high-inflation> (accessed 14 March 2025).
9. Eberts, R., and Giguère, S. (2009) 'Effects of decentralisation and flexibility of active labour market policy on country-level employment rates', in: S. Giguère, F. Froy (eds.) *Flexible Policy for More and Better Jobs*. Local Economic and Employment Development (LEED) OECD report. Paris: OECD Publishing, pp. 59–72. DOI:10.1787/9789264059528-en
10. Eurofound (2017) 'In-work poverty in the EU'. *Publications Office of the European Union*. Luxembourg. Available at: <https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/2017/work-poverty-eu> (accessed 06 May 2025).
11. Frazer, H., and Marlier, E. (2010) 'In-work poverty and labour market segmentation in the EU: Key Lessons', *EU Network of Independent Experts on Social Inclusion*, Synthesis Report. Available at: <https://liser.elsevierpure.com/en/publications/in-work-poverty-and-labour-market-segmentation-in-the-eu> (accessed 14 March 2025).
12. Gindling, T.H. (2018) 'Does increasing the minimum wage reduce poverty in developing countries', *IZA World of Labor*, (30). DOI:10.15185/izawol.30.v2
13. Herman, E. (2014) 'Working poverty in the European Union and its main determinants: an empirical analysis', *Engineering Economics*, 25 (4), pp. 427–436. DOI:10.5755/j01.ee.25.4.6339

14. Hick, R., and Marx, I. (2022) 'Poor workers in rich democracies: on the nature of in-work poverty and its relationship to labour market policies', *IZA Discussion Paper Series*, IZA DP No. 15163. Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA). Available at: <https://docs.iza.org/dp15163.pdf> (accessed 14 March 2025).
15. ILO (2020) 'Global Wage Report 2020-21: Wages and minimum wages in the time of COVID-19', *International Labour Office*. Geneva: ILO. Available at: <https://www.ilo.org/publications/flagship-reports/global-wage-report-2020-21-wages-and-minimum-wages-time-covid-19> (accessed at 14 March 2025).
16. Jara Tamayo, H.X., and Popova, D. (2021) 'Second earners and in-work poverty in Europe', *Journal of Social Policy*, 50(3), pp. 470–492. DOI:10.1017/S004727942000022
17. Knabe, A., and Schöb, R. (2011) 'Minimum wages and their alternatives: a critical assessment', *German Politics*, 20(4), pp. 506–526. DOI:10.1080/09644008.2011.606316
18. Leigh, A. (2007) 'Does raising the minimum wage help the poor?', *The Economic Record*, 83(263), pp. 432–445. DOI:10.1111/j.1475-4932.2007.00432.x
19. Lucifora, C., McKnight, A., and Salverda, W. (2005) 'Low-wage employment in Europe: a review of the evidence', *Socio-Economic Review*, 3(2), pp. 259–292. DOI:10.1093/SER/mwi011
20. Lukyanova, A.L. (2023) 'Centralization and regionalization of minimum wages: Evidence from Russia', *Voprosy Ekonomiki*, (1), pp. 86–104. (In Russian). DOI:10.32609/0042-8736-2023-1-86-104
21. Lustig, N., and McLeod, D. (1997) 'Minimum wages and poverty in developing countries: Some empirical evidence', in: S. Edwards, N. Lustig (eds.) *Labor Markets in Latin America: Combining Social Protection with Market Flexibility*. Washington, DC: Brookings Institution, pp. 62–103.
22. Maître, B., Nolan, B., and Whelan, C. (2018) 'Low pay, in-work poverty and economic vulnerability', in: H. Lohmann, I. Marx (eds.) *Handbook of In-Work Poverty*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, pp. 124–145.
23. Maloney, T., and Pacheco, G. (2012) 'Assessing the possible antipoverty effects of recent rises in age-specific minimum wages in New Zealand', *The Review of Income and Wealth*, 58(4), pp. 648–674. DOI:10.1111/j.1475-4991.2012.00513.x
24. Marx, I., Marchal, S., and Nolan, B. (2013) 'Mind the gap: Net incomes of minimum wage workers in the EU and the US', in: I., Marx, K., Hampshire (eds.) *Minimum Income Protection in Flux*. Palgrave, pp. 54–80.
25. McKnight, A., Stewart, K., Mohun Himmelweit, S., and Palillo, M. (2016) 'Low pay and in-work poverty: preventative measures and preventative approaches', *European Commission Evidence Review*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Available at: <https://www.lse.ac.uk/business/consulting/assets/documents/Low-Pay-and-In-Work-Poverty.pdf> (accessed 14 March 2025).

26. Metcalf, D. (1999) 'The low pay commission and the national minimum wage', *Economic Journal*, 109, pp. F46–F66. Available at: <https://www.jstor.org/stable/2565585> (accessed 14 March 2025).
27. Müller, K.-U., and Steiner, V. (2008) 'Would a legal minimum wage reduce poverty? A microsimulation study for Germany', *IZA Discussion Paper Series*, IZA DP No. 3491. Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA). Available at: <https://www.iza.org/publications/dp/3491/would-a-legal-minimum-wage-reduce-poverty-a-microsimulation-study-for-germany> (accessed 14 March 2025).
28. Neumark, D. (2014) 'Employment effects of minimum wages', *IZA World of Labor*. Available at: <https://wol.iza.org/uploads/articles/6/pdfs/employment-effects-of-minimum-wages.pdf> (accessed 14 March 2025).
29. Neumark, D., Cunningham, W., and Siga, L. (2003) 'The distributional effects of minimum wages in Brazil: 1996–2001', *Public Policy Institute of California Working Paper*, 2003.23. PPIC, San Francisco, CA.
30. Neumark, D., and Shirley, P. (2022) 'Myth or measurement: What does the new minimum wage research say about minimum wages and job loss in the United States?', *Industrial Relations*, 61(4), pp. 384–417. DOI:10.1111/irel.12306
31. OECD (2009) 'In-work poverty: What can governments do?', *OECD Policy Brief*. Paris: OECD Publishing.
32. OECD (2009a) 'Fighting poverty at work', *OECD Observer*, (3) (Employment Ministerial Issue 274), pp. 13–14. Paris: OECD Publishing. Available at: https://www.oecd.org/en/publications/oecd-observer/volume-2009/issue-3_observer-v2009-3-en.html (accessed 06 May 2025).
33. OECD (2022) *OECD Employment Outlook 2022: Building Back More Inclusive Labour Markets*. Paris: OECD Publishing. DOI:10.1787/1bb305a6-en
34. Ovcharova, L. (2012) 'Theoretical and methodological issues of defining and measuring poverty', *SPERO. Social policy: Expertise, Recommendations, Overviews*, (16), pp. 15–38. (In Russian). Available at: <http://www.demoscope.ru/weekly/2014/0607/analit01.php> (accessed 14 March 2025).
35. Razumov, A.A., and Selivanova, O.V. (2022) 'Households at risk of poverty: Regional aspect', *Living Standards of the Population in the Regions of Russia*, 18(2), pp. 236–247. (In Russian). DOI:10.19181/lsprr.2022.18.2.8
36. Selivanova, O.V., and Razumov, A.A. (2023) 'Working poverty: Main trends and regional experience to reduce its level', *Russian Journal of Labour Economics*, 10(2), pp. 279–296. (In Russian). DOI:10.18334/et.10.2.117385
37. Stigler, G.J. (1946) 'The economics of minimum wage legislation', *American Economic Review*, (36), pp. 358–365.
38. Sutherland, H. (2001) 'The national minimum wage and in-work poverty', *Department of Applied Economics Working Paper*, MU0102, University of Cambridge, Faculty of Economics.

39. UN (2010) 'Report on the world social situation 2010: Rethinking poverty', *Labour-market and social policies and poverty reduction*. UN. DOI:10.18356/411178ef-en
40. Vishnevskaya, N., and Zudina, A. (2020) 'Worker displacement: OECD policies', *World Economy and International Relations*, 64(7), pp. 17–25. (In Russian). DOI: 10.20542/0131-2227-2020-64-7-17-25
41. Wooden, M., Wilkins, R., and McGuinnes, S. (2007) 'Minimum wages and the "working poor"', *Economic Papers*, 26 (4), pp. 295–307.
42. Working poor in Russia and beyond (2017) *Social bulletin. Analytical Center under the Government of the Russian Federation*. (In Russian). Available at: <https://ac.gov.ru/files/publication/a/14616.pdf> (accessed 14 March 2025).
43. World Bank (1990) *World Development Report 1990*. Washington, D.C.: World Bank.

Статья поступила в редакцию 28.03.2025;
одобрена после рецензирования 28.04.2025;
принята к публикации 04.06.2025.

Научная статья
УДК: 351/354; 656
DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-2-137-160

ИНДИКАТОРЫ ВНЕДРЕНИЯ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ КАК ИНСТРУМЕНТА ОРГАНИЗАЦИИ РЕГУЛЯРНЫХ ПАССАЖИРСКИХ ПЕРЕВОЗОК В РОССИИ

Рыжков Александр Юрьевич¹

¹ Приглашенный преподаватель, аспирант,
Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»;
101000, Российская Федерация, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20;
aryzhkov@hse.ru; ORCID: 0000-0003-4885-6679

Аннотация. Процедуры организации регулярных пассажирских перевозок в России находятся на этапе активной трансформации. Федеральный закон N 220-ФЗ от 13 июля 2015 г. предусматривает две альтернативные процедуры: перевозки по нерегулируемым тарифам (на основании свидетельств) и по регулируемым тарифам (на основании контрактов). Вторая модель открывает больше возможностей для повышения качества транспортных услуг, в связи с чем используется при реформировании систем общественного транспорта. В статье анализируется степень внедрения контрактной системы на основе данных реестра контрактов ЕИС «Закупки» за период 2015–2024 гг. С применением предложенных индикаторов оценивается, продолжают ли заказчики заключать контракты на постоянной основе после первоначального перехода, а также выявляются типы государственных и муниципальных органов, которые внедрили контрактную систему раньше других и используют ее наиболее активно. Представленные результаты позволяют охарактеризовать степень внедрения контрактной системы в сфере регулярных пассажирских перевозок и дать оценку практическому применению процедур Федерального закона N 220-ФЗ спустя 10 лет после его принятия.

Ключевые слова: городской пассажирский транспорт, регулярные перевозки, перевозки по регулируемым тарифам, транспортная реформа, контрактная система, государственные и муниципальные контракты, индикаторы внедрения, 220-ФЗ.

Для цитирования: Рыжков А.Ю. Индикаторы внедрения контрактной системы как инструмента организации регулярных пассажирских перевозок в России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2025. № 2. С. 137–160. DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-2-137-160.

Original article

INDICATORS OF THE ADOPTION OF A CONTRACTING SYSTEM FOR REGULAR PUBLIC TRANSPORT SERVICES IN RUSSIA

Aleksandr Yu. Ryzhkov¹

¹ Visiting lecturer, Postgraduate; National Research University
Higher School of Economics (HSE University);
20 Myasnitskaya Str., 101000 Moscow, Russia;
aryzhkov@hse.ru; ORCID: 0000-0003-4885-6679

Abstract. The organisational transformation of local public transport in Russia is currently underway. The existing legislative framework, based on Federal Law No. 220 of 13 July 2015, provides two alternative approaches: transportation at non-regulated fares (based on route permits) and transportation at regulated fares (based on public procurement contracts). The latter offers greater opportunities for improving service quality and is therefore preferred for public transport system reforms. This article examines the extent of contract system implementation through an analysis of the Russian public procurement contract registry over a ten-year period from 2015 to 2024. Using proposed implementation indicators, the study assesses whether authorities continue to use contracts consistently after the initial transition, and identifies the types of regional and municipal authorities that adopted the contract system earlier and employ it on a larger scale. The article characterises the degree of implementation of the contract system in the field of regular passenger transport, providing an assessment of the practical application of Federal Law No. 220-FZ ten years after its adoption.

Keywords: local public transport, public transport governance, transport reform, contract system, public procurement, implementation indicators, 220-FZ.

For citation: Ryzhkov, A.Yu. (2025) 'Indicators of the adoption of a contracting system for regular public transport services in Russia', *Public Administration Issues*, (2), pp. 137–160. (In Russian). DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-2-137-160.

JEL Classification: L98; R48.



Введение

В последние годы в России активно реформируются системы городского пассажирского транспорта. Во многих городах обновляется парк транспортных средств, внедряются современные билетные решения, актуализируются маршрутные сети и реализуются другие мероприятия, направленные на повышение качества транспортных услуг.

Одним из механизмов реализации этих реформ является изменение процедуры заказа транспортных услуг: уполномоченные органы власти (организаторы перевозок) заключают договоры с перевозчиками (исполнителями) на новых основаниях. До 2015 г. данные административные процедуры не были централизованно урегулированы, в результате чего субъекты Российской Федерации и муниципальные образования самостоятельно устанавливали порядок привлечения перевозчиков на основании собственных нормативно-правовых актов. Это зачастую приводило к низкой подотчетности участников рынка и снижению качества услуг для пассажиров.

Правовой основой для современных изменений стало принятие Федерального закона N 220-ФЗ от 13 июля 2015 г. «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – 220-ФЗ). Закон предусматривает две альтернативные процедуры привлечения перевозчиков: перевозки по нерегулируемым тарифам (на основании свидетельств) и перевозки по регулируемым тарифам (на основании контрактов). Выбор процедуры для каждого маршрута предоставляется на усмотрение уполномоченного органа власти.

Перевозки по регулируемым тарифам организуются посредством заключения государственного или муниципального контракта в рамках Федерального закона N 44-ФЗ «О контрактной системе» (далее – 44-ФЗ) либо соглашения в соответствии с законодательством о концессионных соглашениях, государственно-частном и муниципально-частном партнерстве (ст. 14 220-ФЗ). Практика показывает, что подавляющая часть таких перевозок организуется посредством заключения контракта. Предметом контракта является выполнение перевозчиком работ, связанных с осуществлением регулярных перевозок по регулируемым тарифам, в соответствии с требованиями, установленными государственным или муниципальным заказчиком. Контракт также подтверждает исключительное право перевозчика на работу на определенных маршрутах на установленный срок. Тарифы по умолчанию регулируются уполномоченными органами государственной власти субъекта Российской Федерации, в том числе для муниципальных перевозок (ст. 15 220-ФЗ), а средства, предусмотренные для оплаты контракта, служат инструментом финансирования работ перевозчика.

Перевозки по нерегулируемым тарифам представляют собой иную модель. Здесь перевозчики получают право на выполнение регулярных марш-

рутов по результатам открытого конкурса, проводимого по специальным нормам самого 220-ФЗ, вне рамок 44-ФЗ и вне единой информационной системы в сфере закупок (ст. 17–24 220-ФЗ). Хотя конкурсная процедура также присутствует, она направлена не на заключение контракта, а только на передачу права на обслуживание маршрута. В результате открытого конкурса победителю выдается свидетельство об осуществлении перевозок по маршруту на срок в пять лет. Такие перевозки не предполагают бюджетного финансирования (за исключением возможности компенсации льготного проезда), а тарифы устанавливаются самим перевозчиком. Помимо этого, свидетельства не подразумевают приложения в виде технического задания на перевозки, а только содержат набор сведений о маршруте (ст. 27 220-ФЗ), такие как трасса маршрута, количество и класс транспортных средств и ряд других общих характеристик.

Приведенные процедуры существенно различаются по возможностям предъявления требований к качеству транспортных услуг. Перевозки по нерегулируемым тарифам (на основании свидетельств) продолжают ранее существовавшие практики и не предусматривают широкого инструментария для обеспечения высокого качества обслуживания. В отличие от них, перевозки по регулируемым тарифам (на основании контрактов) открывают значительно более широкие возможности: установление требований к характеристикам транспортных средств, их содержанию и техническому обслуживанию, организации мониторинга выполнения перевозок, а также регулирование тарифов и внедрение единых билетных решений. Вместе с тем переход на контрактную систему влечет за собой обязательство заказчиков финансировать деятельность перевозчиков за счет бюджетных средств.

Перевозки по регулируемым тарифам рассматриваются как один из ключевых инструментов повышения качества транспортных услуг и реформирования систем общественного транспорта в России (Рыжков, 2024; Баканов и др., 2023). Постепенно данная практика получает все более широкое распространение среди заказчиков – администраций городских округов и поселений, муниципальных районов и округов, а также органов государственной власти субъектов Российской Федерации. За последние годы в ряде городов, включая Москву, Пермь и другие, были реализованы масштабные организационные реформы, в рамках которых переход на контрактную систему стал основным фактором повышения качества транспортных услуг.

Эта тенденция соответствует международному опыту: в ряде зарубежных стран контрактная система стала активно внедряться начиная с 1980-х гг. и к настоящему времени утвердилась в качестве эффективного инструмента повышения как экономической эффективности перевозок, так и качества предоставляемых транспортных услуг (Gwilliam, 2008; van de Velde, 1999; Wong and Hensher, 2018).

Как показывает российский и зарубежный опыт, переход к контрактным отношениям в сфере пассажирских перевозок является достаточно сложным процессом, требующим выполнения ряда условий. От полно-

моченных органов власти требуется наличие достаточных бюджетных ресурсов для финансирования транспортного заказа, более высокий уровень административных компетенций, наличие служб планирования перевозок и контроля исполнения контрактов, развитая цифровая инфраструктура и другие элементы. Со стороны перевозчиков необходима готовность работать по более высоким стандартам качества, наличие ресурсов для участия в закупочных процедурах, а также способность планировать и вести деятельность на долгосрочной основе.

Таким образом, степень перехода на контрактную систему отражает не только улучшение качества услуг общественного транспорта, но и рост административного и организационного потенциала отрасли в целом – как со стороны государства, так и со стороны бизнеса. Для оценки степени внедрения контрактной системы после вступления в силу Федерального закона N 220-ФЗ от 13 июля 2015 г. в данной статье применяются различные индикаторы, основанные на данных о государственных и муниципальных закупках за период с 2015 по 2024 гг. Предложенные индикаторы позволяют определить, в каких регионах переход на контрактную систему получил наибольшее распространение (например, крупные города, где транспортные проблемы наиболее выражены и требуют комплексных решений), а также оценить устойчивость этого перехода (поскольку возврат к прежним практикам мог бы свидетельствовать о снижении качества предоставляемых услуг).

Следует отметить, что переход на контрактную систему не является обязательным: у заказчиков сохраняется возможность применять более простую альтернативную процедуру – выдачу свидетельств для перевозок по нерегулируемым тарифам. Материалы статьи позволяют оценить текущую стадию внедрения процедур, предусмотренных Федеральным законом N 220-ФЗ.

Обзор литературы

Вопросы применения контрактной системы в сфере пассажирского транспорта обсуждаются исследователями начиная с 1980-х гг. За это время сформировалось большое количество исследований, изучающих опыт отдельных стран и городов или систематизирующих применение контрактной системы.

В первую очередь стоит выделить работы с классификацией организационных форм на основе распределения функций государственных органов и перевозчиков, где одним из главных способов их взаимодействия являются контракты (van de Velde, 1999). Большая роль контрактной системы подчеркивается и в работах, описывающих процесс исторической эволюции организационных форм, наиболее признанная из которых говорит о цикличности этого процесса (Gwilliam, 2008).

Отдельная группа работ посвящена проблематике развивающихся стран, где в центре внимания находится неформальный транспорт и «патранзит» (российский аналог – маршрутки), а также обсуждается опыт

реформ, в том числе с применением контрактной системы (Cervero and Golub, 2007; Schalekamp et al., 2016).

При обзоре исследований о применении контрактной системы следует учитывать, что в России, в отличие от многих стран, применение контрактной системы не является обязательным и существует альтернативная процедура. Мотивация к применению контрактов подчеркивается результатами нормативно-правового анализа влияния разных процедур заказа перевозок на обеспечение безопасности услуг для пассажиров (Баранов и др., 2023). В последние годы стал применяться обобщающий термин «транспортная реформа», а в качестве одной из совокупности мер по модернизации общественного транспорта – переход на контракты, ставший одним из важнейших мероприятий (Рыжков, 2024). Как показано на примере Санкт-Петербурга, проведение транспортных реформ отражается и на оценке воспринимаемого качества транспортного обслуживания (Starshov et al., 2025), и на выборе пассажирами способа перемещения (Старшов, 2023). Транспортные реформы не ограничиваются только административными и организационными аспектами, они также включают мероприятия по изменению маршрутных сетей, состава парка транспортных средств и другие аспекты (Зюзин, 2022; Зюзин, Пучкова, 2022).

В других странах, где существует схожая проблематика с наличием двух альтернативных конкурирующих процедур, исследователи обычно обращают внимание на целеполагание применения варианта с контрактами, барьеры их внедрения и влияние на состав и эффективность перевозчиков.

Схожая дискуссия проходила в Германии, где контракты также не являются обязательными. Было выявлено, что контакты применяются только в тех городах и регионах, где государственные органы целенаправленно приняли решение о необходимости повышения конкуренции в отрасли для снижения субсидий (Beck, 2009). Исследователи пришли к выводу, что участники отрасли (и государство, и бизнес) получают выгоду от наличия двух систем, так как имеют гибкие возможности реализации своих целей в зависимости от ситуации (Beck, 2012). Препятствиями к внедрению контрактов, позволяющими субсидировать перевозки иными способами помимо контрактов (Brandt, 2006) и не распространять сведения о параметрах и сроках действия текущих свидетельств на перевозки, чтобы пресечь конкурирующие заявки других перевозчиков (Beck, 2010), являются «лазейки» в законодательстве. Кроме того, в Германии отмечена более высокая сложность и длительность административных процедур при использовании контрактов, их уязвимость к возможному оспариванию в подготовительный период со стороны перевозчиков, заинтересованных в сохранении существующего положения (Karl, 2018). Опыт Германии близок к российскому из-за наличия двух вариантов организации перевозок. Однако, в отличие от России, процедуры здесь различаются не качеством обслуживания пассажиров (в обеих формах оно одинаковое), они различаются по уровню конкуренции и рыночным барьерам.

Также можно выделить исследования, касающиеся выбора из двух альтернатив, проводившиеся в других странах. Например, в Швейцарии суще-



ствуют такие варианты: контракт с единственным поставщиком и контракт по конкурентным закупкам. Как и в случае с Германией, разницы в качестве услуг нет, дискуссия сосредоточена на прекращении монополии муниципальных предприятий. Авторы описывают, что высокое качество услуг и высокая эффективность муниципальных предприятий связана с общим высоким уровнем развития институтов в стране, в связи с чем дополнительное усиление конкуренции зачастую не требуется (Schaaffkamp, 2018).

Подобная дискуссия встречается в развивающихся странах. Например, в Южно-Африканской Республике, где хотя и имеется возможность заключать контракты с применением конкурентных процедур, государственные органы не применяют эти процедуры и продолжают использовать контракты с единственным поставщиком, если удовлетворены работой перевозчиков, в том числе частных (Walters and Cloete, 2008).

Интересен опыт создания партнерств по вопросам качества перевозок (на основе добровольных соглашений между государственными органами и перевозчиками) в Великобритании. Данная практика получила здесь распространение в первую очередь из-за необходимости увеличения инвестиций в отрасль: в инфраструктуру – со стороны государственных органов и в транспортные средства – со стороны перевозчиков (Godfrey, Taylor, 2018).

Отдельного внимания при изучении внедрения контрактной системы в общественном транспорте заслуживает вопрос изменения состава перевозчиков после перехода на конкурентные торги. Эта тема актуальна и в странах, где торги и контракты обязательны, и в странах, где они таковыми не являются. В Германии отмечают более широкое использование контрактов для межмуниципальных перевозок, где более эффективные частные перевозчики заместили автобусные филиалы государственных железных дорог (Augustin, Walter, 2010; Beck, 2011). В Швеции внедрение контрактов привело к замещению муниципальных предприятий частными фирмами и к укрупнению частных фирм путем объединения в кооперативы (Andersen, 1993; Andersson et al., 1998). В Нидерландах отмечалось, что наличие муниципальных предприятий является препятствием к использованию конкурентных торгов. Фиксируется неготовность самих предприятий к конкурентной борьбе и нежелание госорганов подвергать их конкуренции – в этом случае зачастую заключаются контракты с единственным поставщиком (Savelberg, Hilferink, 2004; Veeneman, 2010).

Вместе с тем существует целый ряд работ, посвященных изучению влияния внедрения контрактов на экономику перевозок и на эффективность перевозчиков. В частности, на примере Германии изучено, какие факторы конкурентных торгов и контактов (например, степень риска перевозчика) влияют на цену километра пробега (Beck, Walter, 2013). На примере Финляндии показываются конкурентные тактики перевозчиков на первых рундах торгов, в частности приведен пример перекрестного субсидирования перевозок по контрактам из «старых» источников субсидирования (Valkama et al., 2018). Интересны выводы, к которым приходят исследователи, сравнивавшие эффективность перевозчиков в Швейцарии – тех, кто работает

по контрактам, заключенным конкурентным путем, с теми, кто имеет дело с единственным поставщиком (Filippini et al., 2015; Wegelin, 2018). Они показывают, что уже только угроза проведения конкурентных торгов повышает эффективность.

Отдельной группой работ являются исследования о транспорте в развивающихся странах. Одной из главных тем выступает изучение транспортных реформ, что близко опыту России. Стоит выделить серию исследований транспортной реформы в Сантьяго, столице Чили, где в 2007 г. произошла комплексная модернизация системы общественного транспорта, однако ценой тяжелого переходного периода, который потребовал доработок системы в течение нескольких лет. После этого случая возникли рекомендации по проведению подобных изменений постепенно, для того чтобы минимизировать сбои на этапе внедрения (Muñoz and Gschwender, 2008; Gómez-Lobo, 2012). С учетом того, что во многих других странах изменения зачастую реализуются частично, когда одни маршруты работают по новым правилам, а другие по старым, исследователи стали изучать проблематику подобных гибридных схем. Анализируются институциональные и финансовые ограничения (Behrens et al., 2016), трансакционные издержки в подобных схемах (Canitez and Çelebi, 2018), точки зрения различных участников отрасли на развитие регулирования (Sohail et al., 2006).

В увязке с описанными выше работами, характеристика процесса перехода на контрактную систему в России может дополнить дискуссию по многим исследовательским вопросам. В данной статье, с учетом наличия большого количества уполномоченных органов по организации перевозок в России (порядка 3,5 тыс.), сосредоточимся на особенностях внедрения контрактной системы различными типами заказчиков. Сформируем несколько гипотез.

Во-первых, в связи с необходимостью повышения качества перевозок предполагаем, что в России переход на контракты будет необратимым. То есть заказчики в основном будут использовать контракты непрерывно и не будут склонны возвращаться к альтернативной, более простой процедуре после попытки работы по контрактам.

Во-вторых, в связи с выраженным транспортными проблемами в крупных городах предполагаем, что в России в первую очередь в переходе на контракты будут заинтересованы органы власти крупных городов (города федерального значения и городские округа).

Данные и методология

База данных

В работе применяется метод верификации с использованием данных реестра контрактов ЕИС «Закупки». Для проведения исследования была составлена база данных контрактов на регулярные пассажирские перевозки по регулируемым тарифам в России, заключенных за период с 2015 по 2024 гг.

Процесс создания базы данных включал наполнение перечня контрактами на регулярные перевозки, удаление дублирующих и лишних контрак-

тов (например, на перевозки по заказу). После этого была создана второстепенная база данных заказчиков: проведена классификация заказчиков по месту нахождения и типу органа власти, далее было выполнено объединение дублирующих заказчиков. Важным этапом было выявление уникальных заказчиков, что вызвано длительным временем анализа (10 лет), в течение которого происходили изменения состава государственных и муниципальных органов, выполнявших заказ в рамках одного и того же территориального образования. Например, муниципальные районы преобразовывались в округа, а также происходила смена организации заказчика (нередко в одни годы закупки выполнялись администрацией, в другие – профильным учреждением).

Краткие характеристики базы данных приведены в Таблице 1.

Таблица 1

База данных контрактов и заказчиков

Характеристика	Значение
Временные рамки базы данных	2015–2024 гг.
Количество контрактов в базе данных	41770
Количество заказчиков (наименований организаций)	2335
Количество заказчиков (уникальных, без учета изменений статуса и наименования организации)	1744
Суммарная стоимость контрактов в базе данных	1,046 трлн руб.

Источник: составлено автором на основе данных реестра контрактов ЕИС «Закупки» (- и далее, если не указано иное).

Методология

Для проверки первой гипотезы о необратимости перехода на контракты используется информация о датах заключения и окончания действия каждого контракта. Для каждого заказчика на конец каждого года рассчитывается наличие действующих контрактов либо наличие перерывов в их использовании (если на конец года не было действующих контрактов). Здесь стоит уточнить, что в сфере общественного транспорта контракты имеют длительный характер, крупные заключаются на пять лет и более.

Вторая гипотеза о типах заказчиков проверяется путем расчетов количества и цены действующих контрактов по типам уполномоченных государственных и муниципальных органов. Для каждого заказчика также определяется год заключения первого контракта, чтобы впоследствии оценить темпы прироста новых заказчиков. Наконец, рассчитывается доля органов, использующих контракты, от общего количества государственных и муниципальных органов такого типа, что в целом и можно назвать степенью внедрения контрактной системы.

Всего в работе будет использовано несколько индикаторов внедрения контрактной системы в сфере общественного транспорта (табл. 2).

Таблица 2

Применяемые индикаторы внедрения контрактной системы

№	Индикатор	Как интерпретируется
<i>Индикаторы количества и стоимости контрактов</i>		
1	Количество контрактов, действующих на конец года (по типам)	Характеризует количество заказываемых услуг/работ
2	Стоимость контрактов, действующих на конец года (по типам)	Характеризует стоимость заказываемых услуг, объем финансирования отрасли (в ценах текущего года)
<i>Индикаторы количества заказчиков и непрерывности контрактации</i>		
3	Суммарное количество уникальных заказчиков, которые имеют действующие контракты на конец года	Количество заказчиков, которые используют практику контрактации (без учета объема заказа)
4	Доля заказчиков, которые имеют действующие контракты без перерыва в заказе	Характеризует необратимость перехода на контракты и непрерывность последующего заказа (не отказались от практики контрактации после первоначального перехода)
<i>Индикаторы внедрения контрактной системы различными заказчиками</i>		
5	Общая доля государственных и муниципальных органов, имеющих на конец года действующие контракты, от общего количества (по типам)	Степень внедрения контрактов по типам государственных и муниципальных органов, имеющих полномочия на организацию транспортного обслуживания (по территориально-административной типологии)
<i>Индикаторы крупнейших заказчиков</i>		
6	Доля от общей стоимости действующих на конец года контрактов по типу государственных и муниципальных органов	Распределение стоимости заказов по типам государственных и муниципальных органов (по территориально-административной типологии)
7	Количество государственных и муниципальных органов с действующими контрактами на сумму свыше 1 млрд руб.	Количество крупнейших заказчиков

Источник: составлено автором.

Результаты

Индикаторы количества и стоимости контрактов

Перед ответом на исследовательские вопросы дадим общую характеристику внедрения контрактной системы в сфере регулярных перевозок после утверждения Федерального закона N 220-ФЗ от 13.07.2015.

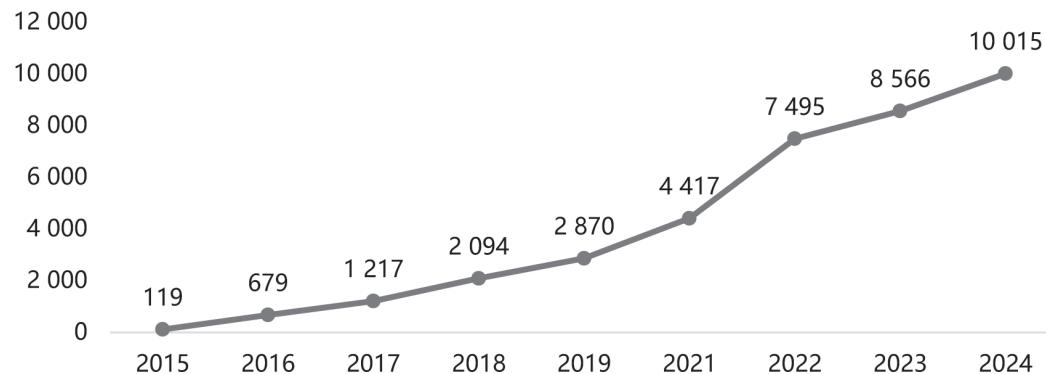
Всего с 2015 по 2024 гг. было заключено около 42 тыс. контрактов (табл. 1). Наблюдается тенденция к увеличению количества контрактов, что в целом говорит о продолжающемся переходе на модель перевозок по регулируемым тарифам. Каждый год происходит увеличение количества как заключаемых,



так и действующих контрактов. На конец 2024 г. в России действовало более 10 тыс. контрактов на регулярные перевозки (рис. 1).

Рисунок 1

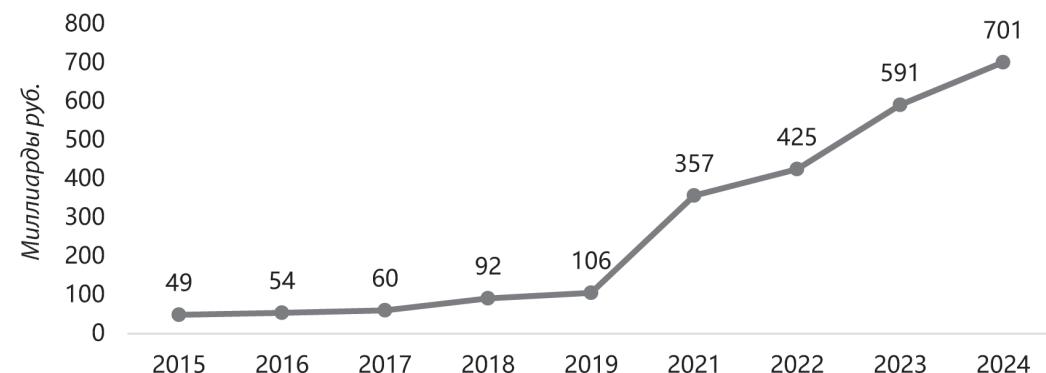
Количество действующих на конец года муниципальных и государственных контрактов на выполнение регулярных перевозок по регулируемым тарифам



Схожим образом происходит и увеличение стоимости контрактов. С 2015 по 2024 г. общая стоимость заключенных контрактов составила около 1,05 трлн рублей. Ежегодно увеличивается стоимость всех действующих контрактов – на конец 2024 г. она составила 701 млрд рублей (рис. 2).

Рисунок 2

Стоимость действующих на конец года муниципальных и государственных контрактов на выполнение регулярных перевозок по регулируемым тарифам



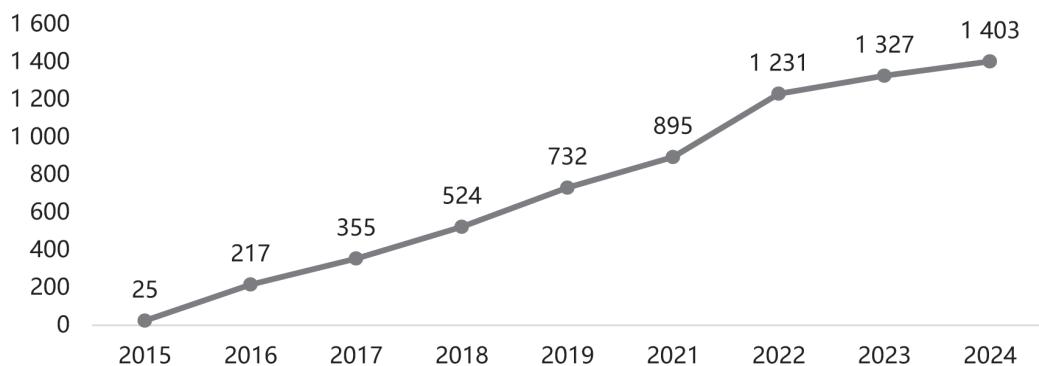
С учетом роста количества и стоимости заказов уже на данном этапе ясно, что контракты как инструмент организации регулярных пассажирских перевозок находятся на стадии активного внедрения в течение всех 10 лет с момента утверждения Федерального закона N 220-ФЗ от 13.07.2015.

Индикаторы количества заказчиков и непрерывности контрактации

Рассмотрим процесс внедрения контрактов после утверждения Федерального закона N 220-ФЗ. В последние годы постоянно увеличивается количество заказчиков с действующими контрактами, что говорит о повышении привлекательности этой практики для органов власти. Однако началась тенденция снижения числа новых заказчиков – государственных и муниципальных органов, впервые заключивших контракты на перевозки. Если ранее начинали использовать контракты на перевозки порядка 200 новых заказчиков, то за последние два года количество новых заказчиков не превышает 100 в год (рис. 3). Это свидетельствует об истощении эффектов Закона 220-ФЗ с точки зрения привлечения большего числа органов к данной практике.

Рисунок 3

Количество заказчиков (уполномоченных государственных и муниципальных органов) с действующими на конец года контрактами на регулярные перевозки



Обращаясь к вопросу о необратимости перехода на новую практику и непрерывности последующего заказа, рассмотрим, продолжают ли заказчики использовать контракты после того, как заключили первый контракт. Ведь использование контрактов связано с необходимостью выделения бюджетных средств на перевозки – в сравнении с альтернативной системой перевозок по нерегулируемым тарифам. Поэтому заказчики, для которых выгоды от использования контрактов не превышают затраты на это, могут отказываться от контрактов и переходить к практике выдачи свидетельств на перевозки по нерегулируемым тарифам.

Расчеты показывают, что на конец 2024 г. 67% заказчиков (1 099 государственных и муниципальных органов) относятся к группе стабильных пользователей, используя контракты непрерывно: после заключения первого контракта у них не было ни одного года с перерывом. В то же время 14% заказчиков (226 органов) отказались от применения контрактов в дальнейшем (не стали продолжать закупки), а 19% заказчиков (304 органа) временно прекращали использовать контракты, но в настоящее время вернулись к этой практике. Таким образом, 86% из всех заказчиков, которые ранее заключали контракты, используют их сейчас (рис. 4).

Рисунок 4



Можно сделать вывод, что переход государственных и муниципальных органов на контракты со стороны заказчиков продолжается, но в последние два года имеет тенденцию к замедлению.

Первая гипотеза о непрерывности использования контрактов в целом подтверждается: большинство заказчиков, однажды перешедших на контрактную систему, не склонно возвращаться к практике перевозок по не-регулируемым тарифам по свидетельствам (к альтернативной процедуре). В то же время существенная часть государственных и муниципальных органов не является стабильными заказчиками (33% заказчиков имели перерывы в использовании контактов либо вовсе отказались от этой практики).

Индикаторы внедрения контрактной системы различными заказчиками

Перейдем к более подробному рассмотрению разных типов заказчиков.

Согласно Федеральному закону N 220-ФЗ от 13.07.2015 полномочиями на организацию регулярных перевозок обладают:

- Межмуниципальные перевозки: субъекты Российской Федерации, кроме городов федерального значения – в пределах своих границ между городскими округами, муниципальными районами и муниципальными округами.
- Муниципальные перевозки: города федерального значения, городские и муниципальные округа, городские поселения (в пределах своих границ, кроме перевозок внутри границ городских поселений). Отметим, что Закон 220-ФЗ и другие нормативно-правовые акты допускают возможность перераспределения полномочий на региональном уровне (на практике есть примеры передачи муниципальных полномочий субъектам Российской Федерации).

В данной работе не рассматриваются межрегиональные и междугородние перевозки, которые являются федеральным полномочием и организуются без использования контрактной системы.

Всего полномочиями по организации регулярных перевозок по умолчанию наделены около 3,5 тыс. органов государственной и муниципальной власти (табл. 3).

Таблица 3

Доля уполномоченных органов, имеющих действующие контракты на регулярные перевозки на конец 2024 г.

Заказчик	С контрактами	Всего	Доля
Субъект Российской Федерации (без городов фед. зн.)	61	82	74%
Город федерального значения	3	3	100%
Городской округ	364	582	63%
Муниципальный район	648	1 346	48%
Муниципальный округ	199	399	50%
Городское поселение	117	1 142	10%
Всего	1 392	3 554	39%
Всего (без городских поселений)	1 275	2 412	53%

Примечания:

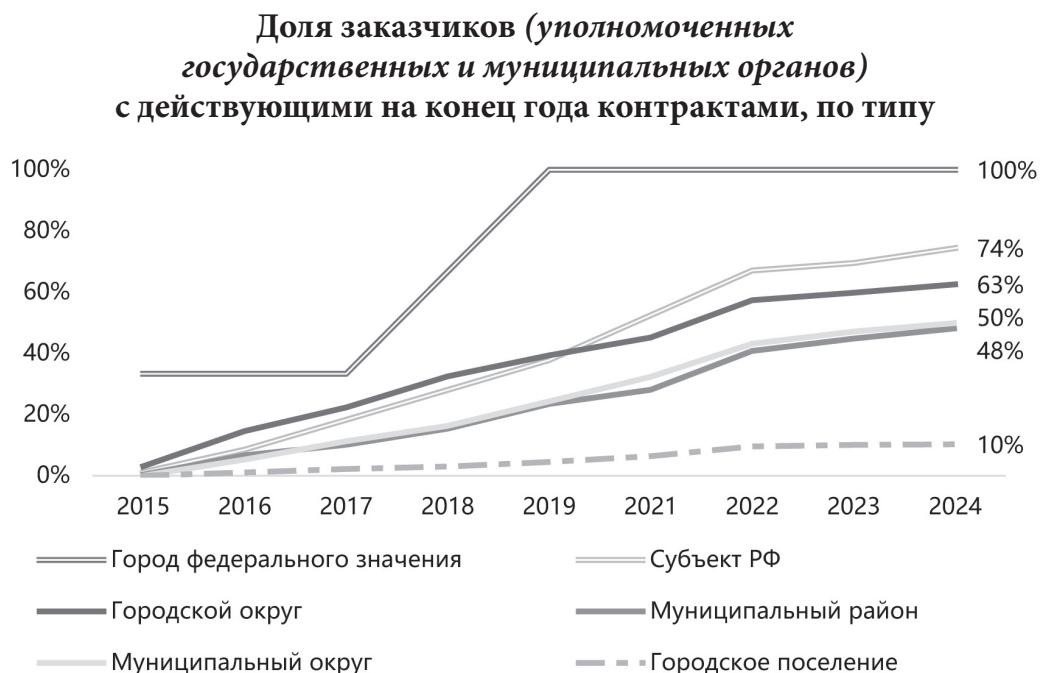
1. Количество субъектов Российской Федерации и муниципальных образований с контрактами рассчитано автором на основе данных реестра контрактов ЕИС «Закупки».
2. Общее количество субъектов Российской Федерации и муниципальных образований приведено по таблице Росстата «Количество муниципальных образований по субъектам Российской Федерации на 1 января 2024 года».
3. Не показаны сельские поселения. Согласно Федеральному закону N 220-ФЗ они не наделены полномочиями на организацию перевозок. Однако на конец 2024 г. 11 таких поселений являются заказчиками действующих контрактов.

Как показывают расчеты, доля действующих заказчиков в каждом типе постоянно увеличивалась (рис. 5). Лидерами по внедрению контрактов являются города федерального значения (все перешли в 2019 г.). Вторыми по скорости внедрения контрактов являются субъекты Российской Федерации (74% на конец 2024 г.), третьими – городские округа (63%), далее муниципальные округа и районы (50% и 48% соответственно) и городские поселения (10%).

Заметно более низкая доля внедрения контрактов городскими поселениями в целом объясняется тем, что городскими поселениями обычно являются города с относительно небольшой численностью населения. Очень часто в них нет собственного внутригородского общественного транспорта и представлена только маршрутная сеть района и субъекта Российской Федерации.

Если говорить об общей доле уполномоченных органов, использующих контракты, то на конец 2024 г. она составляла 39% с учетом городских поселений и 53% – без их учета.

Рисунок 5



Приведенные данные в целом подтверждают вторую гипотезу. Контракты склонны внедрять органы власти в более крупных городах (которыми обычно являются городские округа), где транспортные проблемы имеют большую социальную значимость, а также органы власти с более высоким административным потенциалом и большими ресурсами (субъекты Федерации, особенно если они получили полномочия на организацию перевозок в региональной столице). Города федерального значения, особенно Москва, которая внедрила контракты одной из первых, сочетают все приведенные особенности: и административный потенциал, и ресурсы, и социальную значимость транспорта.

Индикаторы крупнейших заказчиков

Если ранее рассмотренные индикаторы говорят о достаточно высокой степени внедрения контрактов среди заказчиков (в среднем – более половины), то далее рассмотрим показатели стоимости этих закупок среди различных заказчиков.

Представленные данные о распределении заказчиков по количеству действующих контрактов (рис. 6) и по их стоимости (рис. 7) показывают очень высокую неравномерность использования контрактов. Если число контрактов в целом соответствует числу заказчиков (по типам), то их стоимость говорит об очень высокой доле нескольких заказчиков.

Крупнейшими заказчиками с самого начала внедрения контрактов выступают города федерального значения (40% стоимости действующих контрактов на конец 2024 г.), на втором месте по стоимости – прочие субъекты Российской Федерации (34%), на третьем – городские округа (23%), остальные заказчики практически незаметны.

Рисунок 6



Рисунок 7



В то же время количество крупных заказчиков в последние годы увеличивается быстрыми темпами. К крупным заказчикам можно условно отнести тех, у кого стоимость действующих контрактов превышает 1 млрд рублей. Данный порог в текущих ценах приблизительно соответствует годовой стоимости заказа около 8–10 маршрутов при оплате полной стоимости транспортной работы (так называемый «брутто-контракт») либо несколь-



ких десятков маршрутов при оплате части стоимости транспортной работы (так называемый «нетто-контракт»): и в том, и в другом случае это уже говорит о существенных затратах бюджета на транспортное обслуживание.

На конец 2024 г. отмечено всего 45 таких заказчиков: три города федерального значения, 17 прочих субъектов Российской Федерации, 23 городских округа и два муниципальных района (рис. 8).

Рисунок 8



Увеличение количества крупных заказчиков свидетельствует о том, что контракты все чаще используются для так называемых «транспортных реформ», которые подразумевают большой объем заказа услуг по перевозке пассажиров с использованием контрактной системы. Более того, в отличие от замедляющегося увеличения количества заказчиков, которые впервые переходят на контрактную систему, количество крупных заказчиков на данном этапе увеличивается возрастающими темпами.

Во многих случаях такими заказчиками используется специфическая форма контракта – так называемые «брутто-контракты», которые подразумевают оплату полной стоимости транспортной работы по контракту и перечисление билетной выручки в бюджет заказчика. В таком случае перевозчик не имеет доступа к доходам от продажи билетов и получает все свои доходы из контракта, что в несколько раз увеличивает цену контракта.

Основным примером для многих других городов стала реформа в Москве в 2016 г., так называемая «Новая модель взаимодействия с частными перевозчиками». В результате этой реформы все маршруты частных перевозчиков (211 маршрутов по новой маршрутной сети) были переведены на перевозки по регулируемым тарифам по контрактам. После этого ряд других городских округов и субъектов Российской Федерации также перешли на крупные контракты (Санкт-Петербург, Пермь, Новокузнецк, Астраханская, Курская, Тверская, Ярославская области и другие).

По имеющимся данным, на конец 2024 г. крупные заказчики (с действующими контрактами свыше 1 млрд рублей) составили лишь 3% от всех заказчиков, перешедших на контрактную систему (45 из 1 392). Даже если снизить порог до 100 млн рублей, то и тогда их доля составит 12% (173 из 1 392). То есть в любом случае крупные закупки не являются массовым явлением.

Заключение

В работе было предложено несколько групп индикаторов, которые характеризуют внедрение контрактной системы со стороны уполномоченных государственных и муниципальных органов: индикаторы количества и стоимости контрактов, индикаторы прироста количества заказчиков и непрерывности использования контрактов, индикаторы по различным группам заказчиков и индикаторы крупнейших заказчиков.

С одной стороны, если под «внедрением» рассматривать переход как можно большего числа заказчиков на использование контрактов (чтобы заказчик имел хотя бы один действующий контракт), то спустя 10 лет наблюдается снижение темпа появления новых заказчиков. Всего контракты используют 53% от потенциальных заказчиков (без учета городских поселений), в том числе все города федерального значения, большинство прочих субъектов Российской Федерации и городских округов и около половины муниципальных районов и округов. Меньшая доля внедрения чаще наблюдается в небольших городах и сельской местности, которые отличаются недостатком и ресурсов, и административного потенциала (за транспорт в местной администрации часто ответственен один человек), а также неготовностью рынка (перевозчиков) к изменениям и более низкой значимостью транспортных проблем.

Подчеркнем, что далеко не все из государственных и муниципальных органов, которые стали использовать контракты, прекратили использовать альтернативную процедуру организации перевозок – по свидетельствам (по нерегулируемым тарифам). Зачастую одни маршруты могут обслуживаться по контрактам (с вытекающими отсюда выгодами с точки зрения качества услуг), другие – по свидетельствам (по более простой процедуре, ориентированной на низкие стандарты качества перевозок). Отказ от второй практики обычно свойственен только городам, которые провели так называемые транспортные реформы.

Представляется, что для повышения степени внедрения контрактов необходима более активная роль органов власти в проведении единой транспортной политики: на уровне субъектов Российской Федерации – в распространении единых стандартов транспортного обслуживания, подключении муниципалитетов к единым региональным информационным и билетным системам, в создании единой системы мониторинга. Более высокая роль федеральных органов могла бы заключаться в большей доступности мер по поддержке приобретения новых транспортных средств перевозчиками при условии обязательного их использования на маршрутах по регулируемым тарифам. В то же время, с учетом положений Закона 220-ФЗ, который предусматривает возможность использования альтернативной процедуры (перевозки по нерегулируемым тарифам по свидетельствам), внедрение контрактов на практике скорее всего не достигнет 100%.

Здесь необходимо отметить, что распределение полномочий изменится с 1 января 2027 г. с вступлением в действие Федерального закона

от 20.03.2025 N 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Согласно этому Закону, полномочия по организации муниципальных перевозок по умолчанию станут полномочием органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Как представляется, это может способствовать внедрению контрактов и общему увеличению финансирования отрасли, однако есть риск увеличения дистанции с гражданами и, следовательно, снижения чувствительности госорганов к локальным потребностям пассажиров.

Если рассмотреть проблематику внедрения с другой стороны – не только в минимальном формате, как это было описано выше, а в плане масштабного внедрения контрактов как ключевого элемента модернизации всей транспортной системы (так называемых «транспортных реформ»), то лишь у 3% заказчиков, которые в принципе используют контракты, стоимость действующих контрактов превышает 1 млрд рублей (12%, если снизить порог до 100 млн рублей).

Крупные контракты пока не являются массовой практикой. Однако, рассматривая эволюцию общественного транспорта в исторической перспективе, можно отметить, что во многих крупных городах пассажирский транспорт низкого качества (в частности, маршрутки) в целом уходит в прошлое, что является результатом реализации положений Федерального закона N 220-ФЗ. Поэтому в дальнейшем, учитывая принимаемые государством меры поддержки процесса обновления транспортных средств, повышение социальной значимости проблем общественного транспорта, а также постоянно возрастающую компетенцию заказчиков и перевозчиков, можно сказать, что в ближайшие годы тенденция по масштабному внедрению контрактов продолжится и новые заказчики станут использовать контракты в больших объемах.

С учетом того, что контрактная система продолжает активно внедряться, заслуживают изучения многие другие исследовательские вопросы. Так, важно понимать, какими чертами обладают заказчики, которые внедряют контракты: имеется ли связь с состоянием муниципальных финансов, состоянием транспортной системы (возрастом парка, наличием электротранспорта, автомобилизацией и др.), состоянием рынка перевозчиков (степенью концентрации), трендами пассажиропотока, получением мер федеральной поддержки (льготное приобретение транспортных средств), наличием документов транспортного планирования и другими факторами. Существенным вопросом являются эффекты внедрения контрактов на качество транспортного обслуживания и удовлетворенность пассажиров. Заслуживает изучения вопрос о влиянии применения контрактов на повышение эффективности перевозчиков, особенно муниципальных и государственных, и в целом на состояние рынка перевозчиков и его концентрацию. В любом случае контракты уже стали нормой для значительной части государственных и муниципальных органов, и эта практика будет способствовать изменению как рынка перевозок, так и состояния транспортных систем.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Баканов К.С., Исаев М.М., Коблов П.С. Приоритет безопасности дорожного движения над экономическими результатами хозяйственной деятельности при перевозке пассажиров автобусами. Монография. М.: ФКУ «НЦ БДД МВД России», 2023.
2. Зюзин П.В. Транспортные системы городов России: современное состояние и перспективы развития: докл. к XXIII Ясинской (Апрельской) междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2022.
3. Зюзин П.В., Пучкова С.А. Производительность общественного транспорта. Серия: Транспортные системы городов России. М.: ОАО «Первая образцовая типография», 2022.
4. Рыжков А.Ю. Город и перевозчики: история транспортных реформ. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2024.
5. Старшов Е.Д. Влияние транспортной реформы на выбор способа перемещения по городу (на примере Санкт-Петербурга) // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. 2023. № 3 (74).
6. Alexandersson G., Hultén S., Fölster S. The Effects of Competition in Swedish Local Bus Services // Journal of Transport Economics and Policy. 1998. Vol. 32 (2). P. 203–219.
7. Andersen B. Tendering in Scandinavia, Systems and Results: Sustainable competition through tendering? // Proceedings of the Third International Conference on Competition and Ownership in Surface Passenger Transport. Thredbo Conference Series. Toronto, 1993. P. 167–185.
8. Augustin K., Walter M. Operator changes through competitive tendering: Empirical evidence from German local bus transport // Research in Transportation Economics. 2010. Vol. 29 (1). P. 36–44.
9. Beck A. To tender or not to tender – The unanswered German question. Center for Network Industries and Infrastructure at Berlin University of Technology. Spring 2009. CNI-Working Paper No. 2009-02. Berlin.
10. Beck A. Commercial Public Bus Transport Services in Germany: How a market in motion struggles with its regulatory framework // Research in Transportation Economics. 2010. Vol. 29 (1). P. 183–194.
11. Beck A. Experiences with Competitive Tendering of Bus Services in Germany // Transport Reviews. 2011. Vol. 31 (3). P. 313–339.
12. Beck A. The Distinction Between Commercial and Non-Commercial Bus Services in Germany: Given by nature // Transport Policy. 2012. Vol. 19 (1). P. 26–35.
13. Beck A., Walter M. Factors affecting tender prices in local bus transport: Evidence from Germany // Journal of Transport Economics and Policy. 2013. Vol. 47. Part 2. P. 265–278.

14. Behrens R., Salazar Ferro P., Golub A. International Case Studies of Hybrid Public Transport System Regulation and Complementarity // R. Behrens, D. McCormick, D. Mfinanga (eds). *Paratransit in African Cities: Operations, Regulation and Reform*. London; New York, Routledge, 2016. P. 221–243.
15. Brandt T. Liberalisation, Privatisation and Regulation in the German Local Public Transport Sector // *Country Reports on Liberalisation and Privatisation Processes and Forms of Regulation. Privatisation of Public Services and the Impact on Quality, Employment and Productivity (PIQUE)*. 2006. November.
16. Canitez F., Çelebi D. Transaction cost economics of procurement models in public transport: An institutional perspective // *Research in Transportation Economics*. 2018. Vol. 69. P. 116–125.
17. Cervero R., Golub A. Informal transport: A global perspective // *Transport Policy*. 2007. Vol. 14 (6). P. 445–457.
18. Filippini M., Koller M., Masiero G. Competitive tendering versus performance-based negotiation in Swiss public transport // *Transportation Research Part A*. 2015. Vol. 82. P. 158–168.
19. Godfrey J., Taylor J. The role of bus partnerships in Great Britain // *Research in Transportation Economics*. 2018. Vol. 69. P. 310–318.
20. Gómez-Lobo A. The ups and downs of a public transport reform: The case of Transantiago // Departamento de Economía de la Universidad de Chile. Serie Documentos de Trabajo No. 354. Santiago. Abril de 2012.
21. Gwilliam K. Bus Transport: Is there a regulatory cycle? // *Transportation Research Part A: Policy and Practice*. 2008. Vol. 42(9). P. 1183–1194.
22. Karl A. Commercial services in German local public transport // *Research in Transportation Economics*. 2018. Vol. 69. P. 319–325.
23. Muñoz J.C., Gschwender A. Transantiago: A tale of two cities // *Research in Transportation Economics*. 2008. Vol. 22(1). P. 45–53.
24. Savelberg F., Hilferink P. Bottleneck in the introduction of competition in public transport in the Netherlands // *Proceedings of the European Transport Conference*. 4–6 October 2004. Strasbourg. France.
25. Schaaffkamp C. Do direct awards lead to better public transport? // *Research in Transportation Economics*. 2018. Vol. 69. P. 218–226.
26. Schalekamp H., Golub A., Behrens R. Approaches to paratransit reform // R. Behrens, D. McCormick, D. Mfinanga (eds). *Paratransit in African Cities: Operations, Regulation and Reform*. London; New York: Routledge, 2016. P. 100–124.
27. Sohail M., Maunder D.A.C., Cavill S. Effective regulation for sustainable public transport in developing countries // *Transport Policy*. 2006. Vol. 13(3). P. 177–190.
28. Starshov E.D., Ivanov A.E., Golubeva A.A. A user-based approach to urban passenger transport service quality measurement // Управлениц. 2025. № 16(1). С. 48–60.

29. Valkama P., Kankaanpää J., Anttiroiko A.-V. Financial and structural impacts of quasi-marketization of the Helsinki Metropolitan Area's bus services // *Case Studies on Transport Policy*. 2018. Vol. 6(2). P. 246–256.
30. van de Velde D.M. Organisational forms and entrepreneurship in public transport. Part 1: classifying organisational forms // *Transport Policy*. 1999. Vol. 6(3). P. 147–157.
31. Veeneman W. Changing Public Transport Governance in Dutch Metropoles: To tender or not to tender // *Research in Transportation Economics*. 2010. Vol. 29(1). P. 195–203.
32. Walters J., Cloete D. The South African experience with negotiated versus competitively tendered bus contracts // *Transportation Research Part A*. 2008. Vol. 42 (9). P. 1163–1175.
33. Wegelin P. Is the mere threat enough? An empirical analysis about competitive tendering as a threat and cost efficiency in public bus transportation // *Research in Transportation Economics*. 2018. Vol. 69. P. 245–253.
34. Wong Y.Z., Hensher D.A. The Thredbo story: A journey of competition and ownership in land passenger transport // *Research in Transportation Economics*. 2018. Vol. 69. P. 9–22.

REFERENCES

1. Bakanov, K.S., Isaev, M.M., and Koblov, P.S. (2023) *Priority of road safety over economic outcomes in passenger transport by buses*. Monograph. Moscow: FKU Research center of the road safety of the Ministry of Internal Affairs of Russia. (In Russian).
2. Ryzhkov, A.Y. (2024) *City and operators: the history of transport reforms*. Moscow: HSE. (In Russian).
3. Starshov, E.D. (2023) ‘The impact of a transportation reform on transportation mode choice in a city (the case of St. Petersburg)’, *Ekonomika Severo-Zapada: problemy i perspektivy razvitiya*, 3(74), pp. 158–172. (In Russian).
4. Zyuzin, P.V. (2022) ‘Urban transport systems in Russia: current state and development prospects’, in: *XXIII Yasin (April) International Academic Conference on Economic and Social Development*. HSE University. Moscow: HSE. (In Russian).
5. Zyuzin, P.V., and Puchkova, S.A. (2022) *Public transport productivity*. Series: Urban Transport Systems of Russia. Moscow: OAO First Model Printing House. (In Russian).
6. Alexandersson, G., Hultén, S., and Fölster, S. (1998) ‘The effects of competition in Swedish local bus services’, *Journal of Transport Economics and Policy*, 32(2), pp. 203–219.

7. Andersen, B. (1993) 'Tendering in Scandinavia, systems and results: Sustainable competition through tendering?', in: *Proceedings of the Third International Conference on Competition and Ownership in Surface Passenger Transport. Thredbo Conference Series*. Toronto, pp. 167–185.
8. Augustin, K., and Walter, M. (2010) 'Operator changes through competitive tendering: Empirical evidence from German local bus transport', *Research in Transportation Economics*, 29(1), pp. 36–44.
9. Beck, A. (2009) 'To tender or not to tender – The unanswered German question', *CNI-Working Paper No. 2009-02*. Berlin: Center for Network Industries and Infrastructure at Berlin University of Technology.
10. Beck, A. (2010) 'Commercial public bus transport services in Germany: How a market in motion struggles with its regulatory framework', *Research in Transportation Economics*, 29(1), pp. 183–194.
11. Beck, A. (2011) 'Experiences with competitive tendering of bus services in Germany', *Transport Reviews*, 31(3), pp. 313–339.
12. Beck, A. (2012) 'The distinction between commercial and non-commercial bus services in Germany: Given by nature', *Transport Policy*, 19(1), pp. 26–35.
13. Beck, A., and Walter, M. (2013) 'Factors affecting tender prices in local bus transport: Evidence from Germany', *Journal of Transport Economics and Policy*, 47(2), pp. 265–278.
14. Behrens, R., Salazar Ferro, P., and Golub, A. (2016) 'International case studies of hybrid public transport system regulation and complementarity', in: Behrens, R., McCormick, D. and Mfinanga, D. (eds) *Paratransit in African Cities: Operations, Regulation and Reform*. London; New York: Routledge, pp. 221–243.
15. Brandt, T. (2006) 'Liberalisation, privatisation and regulation in the German local public transport sector', *Country Reports on Liberalisation and Privatisation Processes and Forms of Regulation. Privatisation of Public Services and the Impact on Quality, Employment and Productivity (PIQUE)*, November.
16. Canitez, F., and Çelebi, D. (2018) 'Transaction cost economics of procurement models in public transport: An institutional perspective', *Research in Transportation Economics*, (69), pp. 116–125.
17. Cervero, R., and Golub, A. (2007) 'Informal transport: A global perspective', *Transport Policy*, 14(6), pp. 445–457.
18. Filippini, M., Koller, M., and Masiero, G. (2015) 'Competitive tendering versus performance-based negotiation in Swiss public transport', *Transportation Research Part A*, (82), pp. 158–168.
19. Godfrey, J., and Taylor, J. (2018) 'The role of bus partnerships in Great Britain', *Research in Transportation Economics*, (69), pp. 310–318.
20. Gómez-Lobo, A. (2012) 'The ups and downs of a public transport reform: The case of Transantiago', *Departamento de Economía de la Universidad de Chile. Serie Documentos de Trabajo*, No. 354. Santiago. April.

21. Gwilliam, K. (2008) 'Bus transport: Is there a regulatory cycle?', *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 42(9), pp. 1183–1194.
22. Karl, A. (2018) 'Commercial services in German local public transport', *Research in Transportation Economics*, (69), pp. 319–325.
23. Muñoz, J.C., and Gschwender, A. (2008) 'Transantiago: A tale of two cities', *Research in Transportation Economics*, 22(1), pp. 45–53.
24. Savelberg, F., and Hilferink, P. (2004) 'Bottleneck in the introduction of competition in public transport in the Netherlands', in: *Proceedings of the European Transport Conference*, 4–6 October, Strasbourg, France.
25. Schaaffkamp, C. (2018) 'Do direct awards lead to better public transport?', *Research in Transportation Economics*, (69), pp. 218–226.
26. Schalekamp, H., Golub, A., and Behrens, R. (2016) 'Approaches to paratransit reform', in: Behrens, R., McCormick, D. and Mfinanga, D. (eds) *Paratransit in African Cities: Operations, Regulation and Reform*. London; New York: Routledge, pp. 100–124.
27. Sohail, M., Maunder, D.A.C., and Cavill, S. (2006) 'Effective regulation for sustainable public transport in developing countries', *Transport Policy*, 13(3), pp. 177–190.
28. Starshov, E.D., Ivanov, A.E., and Golubeva, A.A. (2025) 'A user-based approach to urban passenger transport service quality measurement', *Upravlenets*, 16(1), pp. 48–60.
29. Valkama, P., Kankaanpää, J., and Anttiroiko, A.-V. (2018) 'Financial and structural impacts of quasi-marketization of the Helsinki Metropolitan Area's bus services', *Case Studies on Transport Policy*, 6(2), pp. 246–256.
30. van de Velde, D.M. (1999) 'Organisational forms and entrepreneurship in public transport. Part 1: classifying organisational forms', *Transport Policy*, 6(3), pp. 147–157.
31. Veeneman, W. (2010) 'Changing public transport governance in Dutch metropoles: To tender or not to tender', *Research in Transportation Economics*, 29(1), pp. 195–203.
32. Walters, J., and Cloete, D. (2008) 'The South African experience with negotiated versus competitively tendered bus contracts', *Transportation Research Part A*, 42(9), pp. 1163–1175.
33. Wegelin, P. (2018) 'Is the mere threat enough? An empirical analysis about competitive tendering as a threat and cost efficiency in public bus transportation', *Research in Transportation Economics*, (69), pp. 245–253.
34. Wong, Y.Z., and Hensher, D.A. (2018) 'The Thredbo story: A journey of competition and ownership in land passenger transport', *Research in Transportation Economics*, (69), pp. 9–22.

Статья поступила 28.04.2025;
одобрена после рецензирования 30.05.2025;
принята к публикации 04.06.2025.

К сведению авторов

Публикация в журнале является бесплатной.

Все статьи проходят этап рецензирования.

Представляемый авторами материал должен быть оригинальным, не публиковавшимся ранее в других печатных изданиях.

Статья должна быть написана языком, понятным не только специалистам в данной области, но и широкому кругу читателей. Это требует отдельного обоснования используемых научных терминов.

Объем текста не должен превышать один авторский лист (40 тыс. знаков).

Рукопись статьи должна быть снабжена информацией об авторах, включающей фамилию, имя и отчество, год рождения, место работы/учебы, ученую степень и звание, адрес и телефон, адрес электронной почты.

Кроме того, к статье нужно приложить: подробную аннотацию (в которой должна быть раскрыта тема, показана степень разработанности проблем, даны характеристики исследования (теоретическая или эмпирическая работа, на какой информационной базе), а также изложены основные полученные результаты) на русском и английском языках; список ключевых слов, словосочетаний на русском и английском языках. Рукописи принимаются в электронном виде в формате не ниже Word 6.0.

Графики и схемы должны быть в редактируемом формате, рисунки с разрешением 300 dpi. Использование цветных рисунков и графиков не рекомендуется.

Подробнее о требованиях журнала к оформлению статей можно узнать на нашем сайте <http://vgmu.hse.ru> в разделе «О нас» – «Отправка материалов» – «Руководство для авторов».

Уважаемые читатели!

*Вы можете подписаться на журнал
«Вопросы государственного и муниципального управления»*

Объединенный каталог «Пресса России. Подписка»
Том 1. Газеты и журналы
Подписной индекс – 81224

Подписано в печать 16.06.2025. Формат 60x88^{1/8}
Бумага офсетная № 1. Печать офсетная. Усл. печ. л. 35,9
Тираж 200 экз.

НИУ ВШЭ
101000 Москва, ул. Мясницкая, 20
Тел.: +7 495 772-95-90 доб. 12631

Отпечатано ООО «Компания Полиграфмастер»
125130, Москва, ул. Клары Цеткин, д. 28

Для заметок





Для заметок
